

20721
B
A



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLÁN"

ANÁLISIS JURÍDICO CONSTITUCIONAL DEL
DECRETO DE EXTINCIÓN DEL ORGANISMO
PÚBLICO DESCENTRALIZADO DENOMINADO
FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO

SEMINARIO - TALLER
EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
IMELDA VALMARAZ VELÁZQUEZ

ASESOR: DR. GABINO EDUARDO CASTREJÓN GARCÍA.

ACATLÁN, EDO. DE MÉXICO. DICIEMBRE DE 2003





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

PAGINACIÓN

DISCONTINUA

B

A Dios por darme la oportunidad de lograr un objetivo que debí alcanzar tiempo atrás, por darme la claridad necesaria para entender lo importante que es alcanzar las metas y por permitirme tener el entusiasmo y la tenacidad de llegar a lograr una de las cosas más importantes de mi vida.

Mi eterno agradecimiento a la Universidad Nacional Autónoma de México, por haber tenido el privilegio de pertenecer a esta gran Institución.

A mi querida Escuela Nacional de Acatlán, por esta oportunidad y saberme parte de ella.

A mis Padres y a mis Hermanos por impulsarme a salir siempre adelante, por haberme inculcado el camino de la superación y el deseo de lograr todo lo que me propusiera, por haberme otorgado su amor, apoyo y confianza para concretar algo tan importante como es llegar a este momento.

En especial, a mi Asesor del Trabajo Terminal, Dr. Gabino E. Castrejón García, por su paciencia y disponibilidad para la elaboración del presente.

A los Lics. Emir Sánchez Zurita, María Eugenia Peredo García Villalobos, Roberto Rosales Barrientos, Salvador Jiménez Méndez Aguado, Alfredo Pérez Montañó, por compartir su conocimiento y experiencia, por ser guías para el desenvolvimiento y conclusión del trabajo.

A mi Esposo Carlos Javier, a mis Hijos Samantha Semiramis, Carlos Andrés y Edgar, por el amor, paciencia, comprensión y apoyo al haberme impulsado a emprender y culminar el presente trabajo, porque este momento es un esfuerzo compartido.

El esfuerzo que ha representado la elaboración de este trabajo, ha sido motivado por el ejemplo de superación que he recibido de mis amigos y de las personas que me han acompañado a lo largo de mi vida y mi carrera profesional.

Este trabajo fue producido por la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM e ingresó en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo excepcional.

NOMBRE: Irma de Alcaraz
Velasquez
FECHA: 11- Diciembre - 2003
FIRMA: [Firma]

C

CAPITULADO

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL	1
I.1 LA ADMINISTRACION CENTRALIZADA	1
I.1.1. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	3
I.1.2. SECRETARIAS DE ESTADO	5
I.1.3. DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS	10
I.1.4. ORGANISMOS DESCONCENTRADOS	11
I.1.5. CONSEJERIA JURÍDICA	13
I.1.6. OFICINA EJECUTIVA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	16
I.2. LA ADMINISTRACION PARAESTATAL	19
I.2.1. EMPRESAS DEL SECTOR PÚBLICO DE LA ECONOMIA	23
I.2.2. EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL	26
I.2.3. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	30
I.2.4. FIDEICOMISOS PÚBLICOS	30

D

CAPITULO II
DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS 34

II.1.	LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA	34
II.2.	CONCEPTO DE ORGANISMO DESCENTRALIZADO	40
II.3.	CARACTERISTICAS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	43
II.3.1.	SU CONSTITUCIÓN	44
II.3.2.	OBJETIVOS	48
II.3.3.	ORGANOS DE GOBIERNO	49
II.3.4.	SU EXTINCIÓN	52

CAPITULO III
MARCO JURIDICO CONSTITUCIONAL DE
FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO 55

III.1.	CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	55
III.2.	LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	60
III.3.	LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y SU REGLAMENTO	63
III.4.	LEY ORGANICA DE FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO	70

F

CAPITULO IV

ANALISIS JURIDICO CONSTITUCIONAL DEL DECRETO DE EXTINCION DEL ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO DENOMINADO FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO

IV.1.	LA PERSONALIDAD COMO ELEMENTO DE EXISTENCIA DE LAS PERSONAS MORALES	79
IV.2.	FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO COMO ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO	87
IV.3.	EL DECRETO DE 4 DE JUNIO DEL 2001	90
	a).- LA ABROGACIÓN DE LA LEY ORGANICA DE FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO	100
	b).-LA EXTINCION DE FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO	102
IV.4.	CONSECUENCIAS JURIDICAS DE LA EXTINCIÓN DE FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO	107
	a).-LA FALTA DE PERSONALIDAD JURÍDICA ANTE LA INEXISTENCIA LEGAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO	107
	b).- LA RESPONSABILIDAD DE LAS OBLIGACIONES DE FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO	112

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN

INTRODUCCIÓN

Por decreto de 4 de junio de 2001, se determinó la extinción del organismo descentralizado Ferrocarriles Nacionales de México; en dicho decreto se señaló que conservaría su personalidad jurídica para efectos del proceso de liquidación; que se abroga su Ley Orgánica y que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en su carácter de Dependencia Coordinadora del Sector, establecerá las bases para llevar a cabo la liquidación de Ferrocarriles Nacionales de México, mediante la debida consolidación de su patrimonio y designará al liquidador responsable de ese proceso.

Existe incongruencia en el decreto, toda vez que por una parte determina la extinción del organismo y por otra le conserva su personalidad jurídica, que es un requisito de existencia de todo organismo descentralizado y que con su extinción debe concluir, máxime que se abroga su Ley Orgánica.

Por otra parte, el órgano liquidador es designado el 21 de septiembre de 2001, por lo tanto, entre la extinción del organismo y la designación del liquidador, no existe un ente sujeto de derechos y obligaciones, porque aún cuando se conserva la personalidad jurídica del organismo, éste ya se había declarado extinto, es así jurídicamente inexistente, con lo cual se deja en estado de indefensión a los trabajadores y jubilados que reclamen prestaciones al organismo y a las personas físicas o morales que tuvieran derechos adquiridos, porque no tienen la certeza de quién es jurídicamente responsable de las obligaciones del extinto organismo, en el lapso entre la extinción de éste y la designación del liquidador.

De igual manera, no se tiene la certeza de quien es el sujeto de derechos y obligaciones, una vez designado el órgano liquidador, ya que en el decreto de extinción, se determinó que el organismo público descentralizado tiene personalidad jurídica para efectos del proceso de liquidación y en dicho proceso coexisten tanto el organismo extinto, como el liquidador designado.

Consecuentemente el objetivo del presente trabajo de investigación será demostrar la ilegalidad del decreto de extinción de Ferrocarriles Nacionales de México, al conservarle personalidad jurídica después de su extinción; y como consecuencia, la violación a la Garantía de Seguridad Jurídica de las personas que pudieran tener algún derecho adquirido con el organismo, por ejemplo: jubilados, trabajadores y acreedores, toda vez que no se ha determinado quien es el ente sujeto de derechos y obligaciones, si el organismo extinto quien conserva su personalidad jurídica para efectos del proceso de liquidación o el órgano liquidador que es designado varios meses después de la extinción del organismo y por tanto, no se tiene la certeza jurídica del ente al que se le pueda requerir el cumplimiento de las obligaciones correspondientes.

Por lo antes mencionado estudiaremos los siguientes puntos en el presente trabajo terminal: en el Primer Capítulo estudiaremos la organización de la Administración Pública Federal en sus dos ramas de la Administración Centralizada y de la Administración Paraestatal, ya que es fundamental para entender la organización y el lugar que ocupan los organismos que forman parte de la Administración Pública.

En el Segundo Capítulo nos referiremos a los organismos descentralizados, su concepto y características.

11

En el Capítulo Tercero señalaremos el marco jurídico constitucional de Ferrocarriles Nacionales de México, a efecto de conocer su Ley Orgánica y las Leyes que se relacionan con dicho organismo.

En el Capítulo Cuarto se abordará en forma precisa, el análisis jurídico constitucional del decreto de extinción del Organismo Público Descentralizado, denominado Ferrocarriles Nacionales de México, y en él se hará alusión a la personalidad como elemento de existencia de las personas morales, la abrogación de la Ley Orgánica de dicho organismo, así como las consecuencias jurídicas de la extinción del mencionado organismo y la responsabilidad de sus obligaciones, proponiendo los cambios y ajustes necesarios para darle una seguridad jurídica a personas físicas y morales que tengan derechos adquiridos con el citado organismo.

1

CAPITULO I

LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

I.1 LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA

La Administración Pública Federal es una organización que forma parte de la actividad del Estado, depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados, desconcentrados y descentralizados que tiene a su cargo atender legalmente las necesidades públicas organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos.

La estructura de la Administración Pública se refiere al estudio de los órganos encargados de realizar la función administrativa. En cuanto a la función pública alude al régimen jurídico aplicable al personal administrativo. La gestión de esta elevada misión esta constituida por la organización, funcionamiento y distribución de competencias entre los Órganos del Estado a quienes se encomienda la realización de sus fines con los medios de que dispone. Esta organización administrativa requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos que aportan su actividad intelectual o física para atender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones.

La función pública por consiguiente se forma con el conjunto de deberes derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores.¹

¹ Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo" Primer Curso. Editorial Porrúa, S.A., México 2001, Pág. 385.

“El Órgano del Estado es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del estado”²

Y el órgano de la Administración Pública “es el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico depende de éste, por ejemplo una Secretaría de Estado, un Departamento de Estado, una Comisión Intersecretarial, etc.”³

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo Federal en su operación.

Y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece dos partes de dicha administración, la primera denominada central o centralizada y la segunda denominada Paraestatal. La parte centralizada considera a la Presidencia de la República, a las Secretarías de Estado, a los Departamentos Administrativos, a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y a estas unidades las llama

² Castrejón García, Gabino E. "Derecho Administrativo Mexicano I" Cárdenas Editor, México 2000, Págs. 139 y 140.

³ Idem Págs. 139 y 140.

dependencias. "El Sector Paraestatal es un conjunto de unidades administrativas que formalmente están integradas en la Administración Pública Federal y a las que también la LOAPF con poca técnica les llama Entidades".⁴

Los titulares de las unidades administrativas que componen actualmente la Organización Administrativa Centralizada Federal son: Presidente de la República; los Secretarios de Estado, a partir de 1996 la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y a partir de diciembre del 2000, la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República.

I.1.1 PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

"La Presidencia de la República es la dependencia donde estan las oficinas del Presidente de la República ...persona que en el sistema jurídico y político mexicano es el funcionario más importante de todos. No es como en otros países en donde esta el poder realmente ejercido por los altos burócratas que desempeñan las funciones de los tres poderes del Estado..."⁵

El titular de la Presidencia de la República, es un funcionario que recibe el nombre de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Es electo en forma directa por el pueblo y dura en su cargo seis años. No puede ser reelecto.

4 Casares, Julio, "Diccionario Ideológico de la Lengua Española" Editorial Gustavo Gili, S.A. págs.114 y 115, Citado por: Castrojón García Cabino.

5. Gutiérrez y González, Ernesto. "Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano", Edt. Porrúa, México 2000, pág. 318.

Los requisitos para ocupar el Puesto de Presidente de la República se encuentran señalados en el artículo 80 de nuestra Carta magna y son: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años; tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección; Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección; no pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto; No estar en servicio activo en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes al día de la elección; no ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección y no estar comprendido en alguna causa de incapacidad de las establecidas en el artículo 83 Constitucional.

El Presidente de la República, tiene el doble carácter de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. "Como Jefe de Estado, representa a la Nación, protocolariamente se le rinden los honores que corresponden a esa investidura y tiene todas las funciones inherentes a la misma. Como Jefe de Gobierno, encabeza la Administración Pública Federal, da contenido político a su estructura, señala las líneas fundamentales de actividad política y administrativa del Estado, nombra y remueve a los secretarios de Estado y jefes de Departamentos Administrativos, al Procurador General de la República, con la reforma de diciembre de 1994 el Presidente propone y el Senado nombra al Procurador citado y demás funcionarios cuyo nombramiento no este especificado en las leyes; propone tema al Senado y este designa a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (reforma de diciembre de 1994); a los miembros del servicio diplomático y consular a los

miembros de las fuerzas armadas y demás funcionarios previstos en las fracciones II, III, IV y XVIII del artículo 89 Constitucional.”⁶

Los actos que realiza el Presidente de la República son políticos y administrativos; políticos porque integra uno de los poderes de la Federación, pero también tiene relaciones jurídico políticas con los otros poderes, con las Entidades Federativas, con los Municipios y con otros Estados soberanos y además, da contenido al programa de gobierno que pondrá en práctica durante su ejercicio. Y administrativos, porque es el órgano jerárquicamente superior en la Administración Pública General, como el titular del Poder Ejecutivo no puede desarrollar en forma personal todas las actividades que corresponden a la Administración Pública, cuenta con órganos que lo auxilian en la atención de esas actividades, siendo éstos: Secretarías de Estado; Departamentos Administrativos; Consejería Jurídica y Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República.

I.1.2 SECRETARIAS DE ESTADO

El Maestro Miguel Acosta Romero, define a las Secretarías de Estado como: “un órgano superior político-administrativo que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado”; y al Secretario de Estado como: “la persona física, titular de la Secretaría; Que es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, es un funcionario político

⁶ Acosta Romero, Miguel “compendio de Derecho administrativo” Edit. Porrúa. México 2001, págs. 139 y 140.

y administrativo; y señala que las Secretaría viene a ser la estructura y el Secretario el funcionario que la encabeza”.⁷

Por su parte nos permitimos enunciar algunas de las características y obligaciones de las Secretarías que señala el Dr. Gabino E. Castrejón García, en su obra Derecho Administrativo Mexicano I.

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna.

Los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.

Cada Secretaría de estado o Departamento administrativo formulará respecto de los asuntos de su competencia los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República.

Los Reglamentos decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe de Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarios o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.

⁷ *Ibidem* pág. 148

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

Al Frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, Oficina, Sección y Mesa, y por los demás funcionarios que establezca el Reglamento Interior respectivo y otras disposiciones legales.

En los Juicios de Amparo el Presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponde el asunto, según la distribución de competencias. Los recursos administrativos promovidos contra actos de los Secretarios de Estado, serán resueltos dentro del ámbito de su Secretaria en los términos de los ordenamientos legales aplicables.

Al frente de cada Departamento Administrativo habrá un Jefe de Departamento quien se auxiliara en el ejercicio de sus atribuciones, por Secretarios Generales, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Oficina, Sección o Mesa, conforme al Reglamento Interior respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables.

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, Presupuesto, informática y

estadísticas, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios en los términos que fije el Ejecutivo Federal.

El Presidente de la República podrá constituir Comisiones Intersecretariales, para el despacho de sus asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos

Las entidades de la Administración Pública Paraestatal podrán integrarse a dichas Comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

Las Comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios en coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con su participación, en los casos necesarios con los municipios satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan a fin de favorecer el desarrollo de las propias entidades federativas.

Los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamentos Administrativos, una vez abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso de la Unión del Estado que guarden sus respectivos ramos y deberán informar, cuando cualquiera de las Cámaras los cite en los casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades. Esta última obligación será

extensiva a los Directores de los Organismos Descentralizados y de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer en un asunto determinado el Presidente de la República resolverá por conducto de la Secretaría de Gobernación, a que dependencia corresponde el despacho del mismo.

Cuando alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos, atendiendo en lo que corresponde a las normas que determine la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

Secretaría de Seguridad Pública

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Desarrollo Social

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Secretaría de Energía

Secretaría de Economía
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Salud
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de la Reforma Agraria
Secretaría de Turismo
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República.

I.1.3 DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

De acuerdo al dictamen presentado por la Comisión redactora en el Congreso Constituyente de 1917, el Departamento Administrativo, en comparación con la secretaría de Estado y los titulares de ambos, tendría las siguientes características:

- 1.- Los Jefes de Departamento no eran órganos políticos únicamente eran órganos administrativos.
- 2.- No tenían obligación de informar al Congreso, en la apertura de sesiones ordinarias del Congreso, acerca del estado que guardaban los asuntos de su Departamento.
- 3.- No tenían facultad de refrendo.
- 4.- Constitucionalmente no tenían que reunir determinados requisitos y se llegó a pensar que en vista de ello, sus titulares pudieran ser hasta personas de otra nacionalidad.

Por lo tanto el jefe de Departamento debía considerarse como funcionario administrativo y técnico encargado de un servicio público apartado de la política.

Actualmente no existen Departamentos Administrativos.

I.1.4 ORGANISMOS DESCONCENTRADOS

Los sistemas orgánicos u organización administrativa, se pueden definir como “la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de Jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado”.⁸

Siendo la desconcentración, una de las formas de organización administrativa.

Los entes desconcentrados forman parte de los órganos centralizados; por ello no tienen personalidad jurídica propia; siendo esto lo que los caracteriza, aunado a su autonomía técnica.

Existen dos casos de desconcentración, la política y la administrativa, el Maestro Rafael I. Martínez Morales señala en su obra Derecho Administrativo, al respecto lo siguiente:

⁸ Acosta Romero Miguel. “Teoría General del Derecho Administrativo”. Editorial Porrúa, S.A. México 1988. pág. 113

“En el caso de la desconcentración política, lo que sé esta transfiriendo no es sólo el ejercicio de la función administrativa, sino el total de atribuciones localizadas en otros niveles de organización del Estado: Las entidades federativas y municipios, aunque conforme a nuestro sistema se supone que fueron los estados los que constituyeron la Federación cediéndole a ésta ciertas materias y conservando el resto”⁹

La desconcentración Política la constituyen los municipios y los estados miembros de la Federación.

“La desconcentración administrativa consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aún cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado gozan de cierta autonomía técnica y funcional”.¹⁰

Algunos ejemplos de organismos desconcentrados son el Instituto Nacional de las Artes y Literatura y el Instituto Politécnico Nacional.

Las características de los organismos desconcentrados son:

- 1.- Forman parte de la centralización administrativa.
- 2.- Se encuentran ligados jerárquicamente con algún órgano centralizado, ya sea Secretaría, Departamento o Procuraduría.
- 3.- Tienen cierta libertad para su actuación técnica.

⁹ Martínez Morales, Rafael I. "Derecho Administrativo 1er y 2º Cursos" Edit. Oxford. México 2000. Pág 133.

¹⁰ Idem, Pág. 133

- 4.- Son Creados, modificados o extinguidos a través de una Ley, Reglamento, Decreto o Acuerdo.
- 5.- Tienen competencia limitada a cierta materia o territorio y
- 6.- No poseen personalidad jurídica propia.

La desconcentración administrativa esta contemplada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 17 dispone:

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos administrativos podrán contar con Órganos Administrativos Desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

I.1.5 CONSEJERIA JURÍDICA

La reforma a la Constitución en diciembre de 1994 y particularmente al apartado "A" del artículo 102 del citado ordenamiento, trajeron como consecuencia que a la Procuraduría General de la República le cercenaran la función del Consejero Jurídico del Gobierno Federal, pasando sus funciones a la Consejería Jurídica de la Presidencia, la cual es una Dependencia de la Administración Pública Centralizada, de acuerdo a las reformas de la LOAPF en el Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de mayo de 1996.

En el decreto publicado en las fechas antes señalada, se señaló entre otras cosas que la función de Consejero Jurídico, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y que al frente de la Consejería Jurídica habrá un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por este.

Que para ser consejero jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser Procurador General de la República.

Que a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, le serán aplicables las disposiciones sobre presupuesto, contabilidad y gasto público federal, así como las demás que rigen a las dependencias del Ejecutivo Federal.

El artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

- I.- Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende.
- II.- Someter a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y darle opinión sobre dichos proyectos;
- III.- Dar opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales;

IV.- Revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República.

V.- Prestar asesoría jurídica cuando el Presidente de la República así lo acuerde, en asuntos en que intervengan varias dependencias de la Administración Pública Federal, así como en los previstos en el Artículo 29 Constitucional.

VI.- Coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el Presidente de la República y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las Dependencias y Entidades.

VII.- Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, integrada por los responsables de las Unidades de Asuntos Jurídicos de cada dependencia de la Administración Pública Federal, la que tendrá por objeto la coordinación en materia jurídica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

El Consejero Jurídico podrá opinar previamente sobre el nombramiento y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

VIII.- Participar, junto con las demás dependencias competentes en la Actualización y simplificación del orden normativo jurídico;

IX.- Prestar apoyo y asesoría en materia técnico jurídica a las entidades federativas que lo soliciten, sin perjuicio de la competencia de otras dependencias;

X.- Representar al Presidente de la República cuando éste así lo acuerde en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como

en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas; y

XI.- Las demás que le atribuyan expresamente las Leyes y Reglamentos.

I.1.6 OFICINA EJECUTIVA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que dentro de la Presidencia de la República establezca las unidades de asesoría, apoyo técnico y de coordinación que estime convenientes para el mejor despacho de los asuntos; el titular del Ejecutivo Federal debe propiciar las condiciones para que las acciones de las Secretarías o Dependencias que tengan que ver con proyectos estratégicos, sigan un proceso coherente, a efecto de lograr resultados en los tiempos previstos, considerando necesario llevar a cabo una reestructuración de las áreas que apoyan al titular del Ejecutivo Federal en la Presidencia de la República, a efecto de modernizar su funcionamiento para lograr una organización del trabajo más coordinada y especializada, sin perjuicio de las atribuciones legales de las dependencias y entidades.

Para ello, mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de diciembre de 2000, se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, la cual tendrá a su cargo el desempeño de las atribuciones que le encomiende el acuerdo.

El acuerdo antes señalado, fue reformado por diverso publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 2000, reformando el Artículo 2 quedando de la siguiente manera:

Artículo 2.-Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República contará con las unidades administrativas siguientes:

- I.- Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental.
- II.- Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas .
- III.- Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional.
- IV.- Comisión de Orden y Respeto.
- V.- Comisión para el Crecimiento con Calidad.
- VI.- Comisión para el Desarrollo Social.
- VII.-Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- VIII.- Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para personas con Discapacidad.
- IX.- Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y México-Americanos.
- X.- Coordinación Presidencia para la Alianza Ciudadana.
- XI.- Dirección General de Administración, y
- XII.- Secretariado Técnico.

Al frente de cada una de las Unidades Administrativas de la Oficina Ejecutiva habrá un titular que será nombrado y removido libremente por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Las Unidades Administrativas de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República tendrán las funciones de planeación, coordinación, colaboración, apoyo y promoción que directamente les encomiende el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Así también se reforma el artículo 5 mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 2000, quedando de la siguiente manera:

Artículo 5.- El Secretariado Técnico de la Presidencia de la República estará a cargo del Secretario Particular del Titular del Ejecutivo Federal y se encargará de convocar a las reuniones de Secretarios de Estado y demás Servidores Públicos de la Administración Pública Federal que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos le indique.

En el acuerdo se establece que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal proporcionarán oportunamente a los titulares de las unidades administrativas de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República la información y el apoyo que estos requieran para el cumplimiento de sus funciones.

I.2. LA ADMINISTRACION PARAESTATAL.

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

“La Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación y de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”.

“El concepto “Administración Paraestatal” nos da la idea de una administración paralela a la existente, ya que el término “Paraestatal” significa “al lado de”, es decir, que aunque se trata de una organización de la administración Pública no esta integrada en la forma centralizada, por lo que tiene su propia estructura y funcionamiento, con órganos que el artículo 3º de la Ley Orgánica denomina entidades, a diferencia de las dependencias, que integran la organización centralizada”.¹¹

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal regula esta materia, en su Título Tercero, denominado de la Administración Pública Paraestatal, Capitulo Único de la Administración Pública Paraestatal, en sus Artículos 3, 45 a 50.

¹¹ Delgado Gutiérrez, Luis Humberto, Lucero Espinosa, Manuel. "Compendio de Derecho Administrativo" Edt. Porrúa. México 2002. Pág.145

Así el artículo 3° de la citada Ley establece: El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

I.- Organismos Descentralizados.

II.- Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas, y.

IV.- Fideicomisos

“En la creación de esos órganos, el Estado puede recurrir a figuras de derecho público o privado en el primero de los casos se estará frente a Organismos descentralizados o autónomos, y el segundo ante empresas de participación estatal y fideicomisos públicos (en el concepto de empresas de participación paraestatal se incluye a las sociedades mercantiles, cooperativas y civiles, asociaciones civiles, sociedades nacionales de crédito, aseguradoras y afianzadoras nacionales y organizaciones nacionales auxiliares de crédito, en todas las cuales participa el Estado)”¹¹

La citada Ley de la Administración Pública Federal prevé en el artículo 48 que a fin de que se lleve a cabo la intervención del Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definido, conforme a los objetivos específicos de cada una de entidades en relación con la esfera de competencia que las leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

11 Martínez Morales, Rafael I. Op. Cit. Pág. 144.

Y el artículo 49 establece que esa intervención se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo y que corresponde a dichos coordinadores de sector, coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo. Y que atendiendo a la naturaleza de dichas entidades el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación.

Así también, la Ley en comento determina que las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo sean las responsables, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, de la vigilancia de las entidades paraestatales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación. A estas dependencias se les conoce como globalizadoras, pero no implica que tengan mando respecto de los órganos gubernamentales.

El Acuerdo que agrupa a las entidades de la Administración Paraestatal por sectores fue expedido el 2 de septiembre de 1982 y es conocido como "Acuerdo de Sectorización". En él se establece a los distintos sectores de la administración pública paraestatal y se les asigna a las dependencias que de acuerdo con sus competencias, les corresponde coordinar, por ello se les denomina coordinadoras de sector o cabezas de sector.

La Ley especializada en la constitución, organización y operación de las entidades que conforman a la administración pública

paraestatal, así como la relación que tienen con el poder ejecutivo federal, por ser unidades de la administración pública federal, es la Ley Federal de Las Entidades Paraestatales.

La ley antes referida establece entre otras cosas que, las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente Ley y en lo que no se oponga a esta, a los demás que se relaciones con la Administración Pública.

La Secretaría de Programación y Presupuesto publicará anualmente en el Diario Oficial de la Federación, la relación de las entidades paraestatales que formen parte de la Administración Pública Federal.

Posteriormente nos ocuparemos de analizar cada una de las entidades de la administración pública paraestatal.

L2.1. EMPRESAS DEL SECTOR PÚBLICO DE LA ECONOMIA

La Empresa Pública se refiere a organismos estatales o paraestatales, dedicados a producir o distribuir bienes o servicios de naturaleza económica.

En el país se inicia en la tercera década del siglo pasado la actividad industrial y comercial en las ramas de Energía, Finanzas y de Comunicaciones. Ejemplos de esas primeras empresas públicas son el Banco de México, Ferrocarriles Nacionales de México, la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero y la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana S.A. (antecedente de la Conasupo).

A medida que el Estado aborda cometidos industriales y comerciales, para sustituir la iniciativa derivada en renglones que a ésta no le interesan, surge el llamado sector paraestatal. Mediante algunas entidades paraestatales, la administración Pública habrá de realizar tareas productivas, sin sujetarse a la estricta relación que se deriva del poder jerárquico e imprimiéndole agilidad a su actuación.

Podemos conceptualizar a la empresa en los siguientes términos: "La empresa es pues la organización de una actividad económica que se dirige a la producción o al intercambio de bienes o servicios para el

mercado”,¹² El carácter de Pública la tendrá cuando el Estado proporcione una parte o el total de esos medios.

La producción de bienes o servicios puede efectuarla el Estado a través de su organización centralizada, un ejemplo de ello es la Dirección General de Fábricas de la Defensa Nacional, la Secretaría de Gobernación al publicar el Diario Oficial de la Federación. De órganos desconcentrados un ejemplo de ello es la Oficina de Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano. De organismos Descentralizados como es Ferrocarriles Nacionales de México (en liquidación). A través de empresas de participación estatal por ejemplo Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. o a través de Fideicomisos como es Fonatur.

Así, de una manera general, habrá Empresa Pública cuando el Estado produzca o distribuya satisfactores económicos, no importando mediante que entidad lo efectúe ya que como se ha señalado, en nuestro derecho se distingue entre organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, aunque técnicamente sean formas de entes autónomos de la Administración Pública y que sólo varían por el tipo de norma que los origina y rige.

En un sentido limitado, es decir, como institución administrativa la empresa pública existirá cuando se cree un ente conforme a reglas de derecho privado, para realizar función administrativa ya sea de tipo industrial o comercial.

¹² Barrera Graf "Tratado de Derecho Mercantil". Citado por De Pina, Rafael y De Pina Vera Rafael "Diccionario de Derecho" Edit. Porrúa. México 2000. Pág. 263.

Mediante la empresa pública, el Estado lleva a cabo tareas administrativas, es decir, cumple parte de sus cometidos. También podemos afirmar que por su medio el Estado realiza ciertas labores que persiguen beneficios para la colectividad u obedecen al interés público.

En consecuencia podemos inferir que “la empresa privada tiene como finalidad la obtención de lucro, o ganancia”¹³, para lograr utilidades que normalmente habrán de aumentar el patrimonio del particular o particulares que aportaron los medios o recursos al negocio.

“Esta diferencia entre lucro y beneficio público es la fundamental para distinguir a la empresa privada de la pública. Otra nota distintiva la encontramos en la vigilancia que el Estado ejerce sobre unas y otras... la vigilancia que se ejerce sobre las privadas se hace con el propósito de alcanzar fines de carácter fiscal, ecológico, de salubridad, laboral etc., pero no de control en virtud de que se les considere parte del aparato gubernamental, como es el caso de las empresas públicas”¹⁴.

El Maestro Rafael I. Martínez Morales señala en su libro Derecho Administrativo que dejando el uso de la expresión empresa pública reservado a cierto tipo de parastatales conformadas estas según reglas de derecho privado sus características son las siguientes:

¹³ Acosta Romero, Miguel, Op. Cit. Pág. 241

¹⁴ Martínez Morales Rafael I, Op. Cit. Pág. 153

- 1.- Son creadas por acuerdo del Presidente de la República; excepcionalmente por Ley del Congreso.
- 2.- Gozan de personalidad jurídica distinta de la del Estado.
- 3.- Cuentan con un patrimonio propio.
- 4.- El Estado les proporciona parte o el total de sus recursos económicos.
- 5.- No tienen relación jerárquica con el poder ejecutivo.
- 6.- La administración Pública ejerce un control o una tutela sobre su actividad.
- 7.- Su objeto es de carácter industrial o comercial.
- 8.- Sus tareas las rigen principalmente en normas de derecho privado.
- 9.- Su finalidad es satisfacer necesidades colectivas y no la obtención de un lucro.

1.2.2 EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL

El artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que una empresa será considerada de participación estatal mayoritaria cuando el Estado, por medio de cualquier órgano centralizado, descentralizado, o sociedad mercantil o civil estatal, intervenga de alguno de los siguientes modos:

- a).- Aportando más del 50% del capital social.
- b).- Exista una serie especial de acciones para ser suscritas solamente por la Federación.
- c).- En la escritura constitutiva o instrumento de creación, se reserve el derecho de designar a la mayoría de los directivos de la sociedad.

d).- Conserve el derecho de vetar las decisiones de los órganos de dirección de la sociedad.

Esta participación la puede tener en Estado mediante dependencias o entidades de manera conjunta o separada.

El artículo 67 de la Ley Federal de las entidades Paraestatales, por su parte, considera que una empresa de participación estatal minoritaria será aquella en que el Estado aporte de 25% a 50% de capital social correspondiente. Este tipo de participación ha sido abandonado prácticamente por completo, ya que la Administración Pública no tenía el control de la sociedad y sólo tenía derecho de nombrar a un comisario que vigilaba el manejo de la empresa.

Las sociedades mercantiles de estado, son anónimas, cooperativas, de responsabilidad limitada o nacionales de crédito en las que el gobierno participa de la manera citada en el párrafo anterior, tienen por objeto realizar determinadas tareas que les asigna su acto de creación, relacionadas con cometidos estatales de índole administrativa; dichas labores se refieren a producir, vender, operar o explotar bienes o servicios.

“Las empresas públicas que adoptan la forma de sociedades mercantiles o similares (sociedad y asociación civil) son creadas por una decisión gubernamental que se materializa mediante un acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría cabeza de sector. Este acuerdo debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Emitido dicho acuerdo, se procede al otorgamiento de la escritura constitutiva que prevé la ley ante de la Fe de Notario Público, exceptuándose de ello a las sociedades nacionales de crédito. El acuerdo puede referirse a que la Federación participe en sociedades ya creadas, adquiriendo las acciones o partes que se considere conveniente”.¹⁵

El verdadero accionista de la empresa pública estructurada como sociedad mercantil, es el Estado, porque la Administración Pública o poder ejecutivo no tiene personalidad jurídica y por ello no podría, validamente, adquirir acciones en negociación alguna.

En representación del Estado o Federación cualquier Ente Centralizado podrá adquirir, administrar o enajenar las acciones; mediando el acuerdo respectivo, también será factible que tenga carácter de accionista cualquier paraestatal con personalidad jurídica.

Los órganos de la Sociedad Anónima a los cuales recurre preferentemente el Estado, son la Asamblea de Accionistas, el Consejo de Administración, el Director o Gerente y de Vigilancia (Comisarios).

El Consejo de Administración es un grupo integrado por personas físicas en el que se han depositado la titularidad de la administración de una sociedad anónima. Existe la posibilidad legal de que el administrador sea un solo individuo, en tal supuesto sería contrario a la existencia de un consejo de administración.

¹⁵ *Ibidem*, pág. 156

Los directores generales o gerentes generales son los encargados de ejecutar las decisiones del consejo de administración y representar a la sociedad y son quienes, además, podrán estar facultados para otorgar mandatos y obligarse en nombre de la empresa.

Las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito y las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas; Son especies de empresas públicas, subclasificación de algunas empresas de participación estatal o sociedades mercantiles de Estado;

a).- La instituciones Nacionales de Crédito ya no existen, correspondían a la llamada Banca Pública o Estatal antes de la expropiación de 1982, fueron transformadas, en casi todos los casos, en las actuales Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones Nacionales de Crédito (por ejemplo, Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco Nacional de Crédito Rural y Nacional Financiera). Esta situación fue ratificada por las reformas de 1990, hechas al sistema bancario mexicano.

b).- Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito: Se consideran como tales las arrendadoras financieras, almacenes de depósitos, empresas de factoraje financiero, uniones de crédito y afianzadoras en que el Estado participa de modo mayoritario. A la fecha es otro renglón pacíficamente privatizado.

c).- Instituciones Nacionales de Seguros: Constituyen sociedades anónimas, lo mismo que el grupo anterior. En estas la Federación

participa de manera mayoritaria. Dentro de la política de fomento a la iniciativa privada, el Estado mexicano ha abandonado casi por completo su intervención en aseguradoras.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales regula lo referente a las empresas de participación estatal en su Capítulo III, Artículos del 28 al 39 que resumen las características, administración y fines que quedaron señalados en párrafos anteriores.

1.2.3. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Los Organismos Públicos Descentralizados serán analizados en un capítulo posterior.

1.2.4 FIDEICOMISOS PÚBLICOS

El artículo 3º Fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, considera a los fideicomisos como entidades de la Administración pública paraestatal, su conceptualización se encuentra inmersa en el texto del artículo 47 del propio ordenamiento legal que a la letra señala:

“ los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3 fracción III, de esta Ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las de más entidades paraestatales constituyen, con el

propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga y las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada”.

Podemos definir al fideicomiso público como “un contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, los gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos; a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, entidad o municipios o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito de interés público”¹⁶.

Al respecto el Maestro Andrés Serra Rojas define al fideicomiso como “Un negocio jurídico creado por Ley o Decreto, el fideicomiso público o contrato, por medio del cual la administración pública federal, como comitente único, constituye un patrimonio autónomo con bienes del dominio público o privado de la federación, cuya titularidad se atribuye a una institución fiduciaria, por lo general a una Institución Nacional de Crédito, expresamente autorizada para la realización de un fin de interés público, lícito determinado”.¹⁷

16 Acosta Romero Miguel, Op. Cit. Pág.258

17 Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 872.

El Dr. Gabino E. Castrejón García precisa en su obra "Derecho Administrativo Mexicano I" que los elementos del fideicomiso público son:

1.- El fideicomitente que puede ser:

- a).- El Gobierno Federal.
- b).- Los gobiernos de las entidades federativas.
- c).- Los ayuntamientos en los municipios.

2.- Patrimonio fiduciario:

- a).- Bienes del dominio público, previa desincorporación.
- b).- Bienes del dominio privado.
- c).- Bienes inmuebles.
- d).- Bienes Muebles.
- e).- Dinero en efectivo.
- f).- Subsidios.
- g).- Derechos.

El patrimonio del fideicomiso puede estar constituido por cualquiera de los bienes antes citados o por una combinación de ellos, dentro de la más amplia rama de posibilidades.

3.- El fiduciario:

La transformación de las instituciones de crédito de sociedades anónimas a sociedades nacionales de crédito y su nuevo régimen jurídico nos obliga a establecer dos épocas; antes del 1° de enero de 1983 y después del 1° de enero de 1983; a partir de esta última sólo

pueden ser fiduciarias sociedades nacionales de crédito (de banca múltiple o de banca de desarrollo) y el Banco Obrero S.A.

4.- Objeto:

Los fideicomisos públicos pueden tener por objeto lo siguiente:

- a).- La inversión (se entiende que es de fondos públicos).
- b).- Manejo y administración de obras públicas.
- c).- Prestación de servicios.
- d).- La producción de bienes para el mercado.

5.- Fines de los fideicomisos públicos.

Así como el objeto, ya hemos precisado puede ser muy amplio en este tipo de fideicomisos, los fines también varían; desde un contexto muy amplio, los fines siempre serán de interés público, satisfacer mejor las necesidades colectivas, obtener mejores rendimientos de los elementos de la administración pública, optimizar esa actividad y tender a una mayor eficiencia y eficacia. Los fines concretos que se persiguen por los fideicomitentes son pactados, en cada contrato y resultaría muy difícil hacer una exégesis de los mismos.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales se refiere al fin de los fideicomisos en el artículo 40, al señalar que tengan como propósito auxiliar al ejecutivo "mediante la realización de actividades prioritarias".

6.- Duración:

En los fideicomisos normales, la duración máxima de éstos es de 30 años, sin embargo, hace la salvedad la Ley de que cuando sean instituciones de beneficencia o de orden público, su duración puede ser indefinida.

CAPITULO II DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

II.1. LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

El concepto de descentralización, lo precisaremos en los términos siguientes:

“Actividad Legislativa dirigida a desprender del Estado centralizado determinadas funciones, para entregarlas a órganos autónomos.”¹

“Es la decisión política de los gobernantes de entregar a los gobiernos regionales, locales, municipales, una serie de responsabilidades que van desde actos políticos, hasta cuestiones presupuestarias y de planificación, por ello creo importante señalar, que la autonomía relativa de ese tipo de gobierno se inserta en la responsabilidad de llevar a cabo, esa clase de actividad en el ámbito local”²

En la doctrina política y administrativa algunas veces se utilizan los conceptos descentralización y desconcentración para referirse a la distribución teórica, legal y práctica de potestades y funciones políticas y administrativas entre el Estado soberano y las comunidades o entidades locales y territoriales.

1 De Pina, Rafael, De Pina Vara, Rafael. "Diccionario de Derecho" Edit. Porrúa, México 2000. Pág. 244

2 Acosta Romero, Miguel. "Compendio de Derecho Administrativo Parte General", Edit. Porrúa, México 2001, Pág. 200

Por ello, el Maestro Acosta Romero, realiza una separación entre:

- a) La descentralización y desconcentración aplicada a la estructura política y territorial del Estado y,
- b) La descentralización y desconcentración estrictamente administrativa, que son variantes de las formas de organización de los elementos que son parte de la estructura administrativa del Poder Ejecutivo.

Siendo algunas de las características peculiares y sus diferencias las siguientes:

Desconcentración

- 1.- Órgano inferior subordinado a una Secretaría, o a la Presidencia.
- 2.- Puede contar o no con personalidad jurídica.
- 3.- Puede contar o no con patrimonio propio.
- 4.- Posee facultades limitadas.

Descentralización

- 1.-Órgano que depende indirectamente del Ejecutivo Federal.
- 2.- Tiene invariablemente personalidad jurídica.
- 3.- Siempre tiene patrimonio propio.
- 4.- Posee facultades más autónomas.

Existen dos tipos de descentralización en Derecho, la Descentralización Política y la Descentralización Administrativa.

“La descentralización administrativa se distingue de la descentralización política que se opera en el régimen federal, porque mientras que la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del

Poder Ejecutivo, la segunda implica un régimen especial de los Poderes estatales frente a los poderes federales”³

La administración política por tanto se vincula a la estructura misma del Estado, en nuestro país la encontramos en la existencia de Instituciones derivan del Estado Federal y que son básicamente: las entidades federativas y los municipios.

En la descentralización política no encontramos jerarquía, ni se dan los poderes jerárquicos que existen entre el Presidente de la República y los gobernadores, y en la descentralización estrictamente administrativa si de da esa relación jerárquica, con el poder de nombramiento, de mando, de revisión, etc.,

La descentralización administrativa, en estricto sentido, existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público. Se dice que hay descentralización cuando las potestades publicas se distribuyen en múltiples órganos. ⁴

En la descentralización política, existe una autonomía de decisión, de actuación y hasta de fijación de políticas interiores o dentro de su limite territorial, ya sea del Estado o del Municipio.

3 Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo" Editorial Porrúa. México 2000. Pág.198

4 Introducción al Estudio de la Administración Pública, Centro Regional de Ayuda Técnica, Agencia para el desarrollo internacional, México, Pág. 83.

La designación de sus funcionarios, político-administrativo (poder ejecutivo y poder legislativo) se hace por elección popular directa en los Estados y en los Ayuntamientos.

No hay una jerarquía directa entre el Presidente y las Autoridades Políticas del gobierno local, o del municipio.

La descentralización administrativa, tuvo su origen y desarrollo teórico en Francia, a través de la institución que denominaban establecimiento público descentralizado y que obedecía a la necesidad práctica de atender un servicio público con personalidad técnica especializado, con independencia presupuestaria que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio y libre de los factores y problemas que impone la burocracia centralizada, ya que, de acuerdo con esas ideas, el personal tenía un estatuto jurídico y personal distinto del de la burocracia.

El Maestro Gabino Fraga realiza una clasificación que separa a la descentralización administrativa en:

- A.- Descentralización por región o por territorio.
- B.- Descentralización por servicio, y
- C.- Descentralización por colaboración.

A.- Descentralización por región o por territorio.

La descentralización por región o por territorio se materializa en lo que se designa como "Municipio", y que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, llama "municipio libre".

B.- Descentralización por Servicios.

La descentralización por servicios, consiste precisamente en lo que la propia denominación sugiere, es decir, que hay ciertos servicios que debe prestar personalmente el Estado a los gobernados, pero resuelve que sea otra persona la que se encargue de prestarlos, por lo que sus servicios los aleja de la administración centralizada o sea, que los descentraliza.

Las causas que señala el Lic. Ernesto Gutiérrez y González, en su libro *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, por las cuales el estado en forma centralizada lo sea el que preste un determinado servicio se resumen en los siguientes puntos:

a).- El Estado estima que si presta un determinado servicio con el personal de su organización centralizada, el servicio se va a dejar de prestar en forma conveniente, pues con seguridad se burocratizarían los empleados destinados a prestar el servicio como sucede con las demás funciones que desarrolla el Estado.

b).- Pero también estima el Estado que si se encomienda a una persona especializada la prestación del servicio y esta persona procura trabajar como lo haría una empresa particular o privada, se obtendrá seguramente el más alto grado de buen servicio, pues va a tener esa

persona una autonomía técnica y una autonomía orgánica, que la ayudarán a superarse en el desempeño del servicio con el consiguiente beneficio para los gobernados.

Se estima que creando una persona especializada que tenga precisamente por meta el prestar ese servicio, va a contar sin duda con el mejor personal humano, el mejor equipo técnico, y va desde luego a contar con la ayuda en menor o mayor grado del Estado, lo que hará óptimo el servicio.

c).- Pero además, como esa persona a la cual se le encomienda la prestación del servicio público, va a manejar su propio patrimonio y va a ser óptimo su funcionamiento, va sin duda a ser un organismo autosuficiente, que libera al estado de todo gasto relacionado con remanentes de operación considerables, que le permitirán ayudar al mismo Estado en el desarrollo de otras actividades, sin tener que hacer éste erogaciones adicionales específicas.

C.- La Descentralización por Colaboración.

La descentralización por colaboración debe entenderse como la colaboración ya impuesta, ya autorizada por el Estado, a personas físicas o morales particulares, en el ejercicio de una actividad administrativa, que en principio debe ser prestada por el Estado.

Algunos de los organismos descentralizados por colaboración son personas morales creadas por los propios particulares, pero que por estar formadas por socios especializados en una determinada rama del comercio, de la industria o de otra actividad similar; en un momento en que el estado requiere un informe, o una opinión o un consejo sobre la

materia de que se ocupa el descentralizado por colaboración, debe darle su opinión especializada al estado, el cual, así evita tener que contratar un experto en la materia o tenerlo permanentemente a su servicio, cuando en verdad sólo se le requeriría de vez en vez, y no de manera permanente.

II.2 CONCEPTO DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

“La expresión descentralizar significa opuesto al centro, es decir, es el fenómeno que va del centro a la periferia.”⁵

“En términos generales y como en nombre mismo lo evoca, descentralizar es sacar del centro, y si se habla antes de la organización “centralizada” del estado con relación a subrogamos de éste, ahora la organización “descentralizada” debe entenderse que es la que no está centralizada, sino que ésta afuera del propio Estado y que se encarga de algunas de las actividades que le corresponden a éste”⁶

La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una Ley (en el sentido materia), la administración pública, para desarrollar:

- 1.- Actividades que competen al Estado
- 2.- O que son de interés general en un momento dado.
- 3.- A través de organismos creados específicamente para ello dotados de:

⁵ Acosta Romero, Miguel. "Compendio de Derecho Administrativo". Edit. Porrúa. pág.

⁶ *Ibidem*, Pág.

- a).- Personalidad jurídica.
- b).- Patrimonio Propio.
- c).- Régimen jurídico propio.

Como señalamos anteriormente existen diversas formas de descentralización siendo éstas por región o por territorio, por servicio, y por colaboración. Sin embargo para efectos de nuestro estudio nos enfocaremos a la descentralización por servicio.

“La descentralización por servicio es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos. Esta relación no destruye la unidad del Estado ni los vínculos necesarios de control de la administración directa, lo cual permite al organismo descentralizado un manejo administrativo autónomo y responsable.”⁷

En el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que son Organismos Descentralizados las entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y Patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Y la Ley Federal de las Entidades paraestatales dispone:

Artículo 15.- En las Leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la

⁷ Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo" Primer Curso. Vigésima segunda Edición. Edil. Porrúa, Méx. 2001. Pág. 778.

creación de un organismo descentralizado se establecerán entre otros elementos:

- I.- La denominación del organismo;
- II.- El domicilio legal;
- III.- El Objeto del Organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta Ley;
- IV.- Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que determinen para su incremento;
- V.- La manera de integrar el Órgano de Gobierno y de designar al Director General así como a los servidores públicos en las dos jeraquías inferiores a este;
- VI.- Las facultades y obligaciones del Órgano del Gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;
- VII.- Las facultades y obligaciones del Director General, quién tendrá la representación legal del Organismo;
- VIII.- Los órganos de vigilancia, así como sus facultades; y
- IX.- El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El órgano de gobierno deberá expedir el estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

El estatuto orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de organismos descentralizados.

II.3 CARACTERÍSTICAS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

De acuerdo a lo señalado en los puntos anteriores, podemos establecer que las características de los organismos descentralizados se pueden resumir en los siguientes puntos:

- 1.- Son creados por un acto legislativo, sea Ley del Congreso o por un decreto del Presidente de la República.
- 2.- Tienen personalidad jurídica propia distinta de la del Estado.
- 3.- Tienen patrimonio propio.
- 4.- Tienen régimen jurídico propio.
- 5.- Poseen una denominación.
- 6.- Tienen órganos de dirección, administración y representación.
- 7.- Su objeto, como persona moral o colectiva, se refiere a cometidos estatales de naturaleza administrativa.
- 8.- Existe un control, por parte del estado sobre su actuación.

Señalada excepción a esta característica de control o tutela administrativa, la constituye la Universidad Nacional Autónoma de México.

II.3.1 SU CONSTITUCION.

Como se señaló con anterioridad, los organismos descentralizados son creados, invariablemente, por un acto legislativo, sea Ley o decreto del Congreso de la Unión, o bien, por Decreto del Ejecutivo Federal, tal y como lo dispone el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Al respecto, consideramos que la creación de organismos descentralizados debe hacerse siempre por medio de una Ley expedida por el Congreso de la Unión, es decir por normas de carácter general, formal y materialmente legislativa, para realizar los fines que correspondan al Estado. Tal y como se realizaba hasta antes de la aparición de la Ley de Organismos Descentralizados y empresas de participación estatal, que estableció en su artículo 2º que los organismos descentralizados podían ser creados además de por ley, por Decreto del Ejecutivo Federal.

Máxime que el artículo 25 del Código Civil al enumerar a las personas morales establece en su fracción II: "Las demás corporaciones de carácter público *reconocidas por la Ley*", y concluye en la fracción VI del mismo precepto: "las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueran desconocidas *por la Ley*".

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su artículo 90 que se encuentra en manos del Congreso de

la Unión determinar la naturaleza jurídica de los entes administrativos , al señalar que el Congreso: "...Definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación ...Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

Y en la actualidad se crean los organismos descentralizados por "decreto" y por ende también se extinguen por decreto. Lo que desde luego no implica que los creados por Ley puedan ser modificados o extinguidos por decreto, sino por un acto legislativo de la misma naturaleza que el de su creación.

Al respecto, el Maestro Serra Rojas señala en su obra "Derecho Administrativo Primer Curso que "la Ley es la forma normal de crear una institución descentralizada y puede revestir formas diversas, entre otras las siguientes:

1.- Por medio de una Ley que en forma expresa cree una institución descentralizada y su régimen jurídico, por medio de una ley que comprenda: denominación y fines, personalidad jurídica, organización, patrimonio, régimen económico y financiero y relaciones con el Estado, sus trabajadores y el público.

2.- Por medio de una Ley Administrativa que cree la institución pública y reserve su reglamentación al Poder Ejecutivo, sería este el único caso que el ejecutivo cumpliera con el "ejercicio de facultades administrativas".⁸

8. Idem. Pág 785.

Por otra parte la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece:

Artículo 14.- Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Cuyo objeto sea:

- I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II.- La prestación de un servicio público o social, o
- III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

En el artículo 15 de dicho ordenamiento legal, se establecen como ya se indico con anterioridad, los elementos de los organismos descentralizados y además se señala que El Órgano de gobierno debe expedir el Estatuto Orgánico en el que se establezcan las funciones que correspondan a las distintas áreas que integran el organismo.

Todos los organismos descentralizados cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen generalmente lo constituye lo que podríamos llamar su Ley Orgánica que puede ser bien una Ley del Congreso o un Decreto del Ejecutivo que materialmente pudiéramos considerar como Ley, puesto que crea una situación jurídica general.

Artículo 24.- Los Organismos Descentralizados deberán inscribirse en el Registro Público respectivo que llevará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los directores Generales o quienes realicen funciones similares en los Organismos Descentralizados, que no solicitaren la inscripción aludida dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su constitución o de sus modificaciones o reformas, serán responsables en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos .

Artículo 25.- En el registro Público de Organismos descentralizados deberán inscribirse:

I.- El estatuto orgánico y sus reformas o modificaciones.

II.- Los nombramientos de los integrantes del Órgano de Gobierno, así como sus remociones.

III.- Los nombramientos y sustituciones del Director General y en su caso de los subdirectores y otros funcionarios que lleven la firma de la entidad.

IV.- Los poderes generales y sus revocaciones.

V.- El acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la Dependencia Coordinadora de sector en su caso que señale las bases de la fusión, extinción o liquidación, de conformidad con las leyes o Decretos que ordene las mismas y;

VI Los demás documentos o actos que determine el Reglamento de éste ordenamiento.

El Reglamento de esta Ley determinará la Constitución y funcionamiento del registro, así como las formalidades de las inscripciones y sus anotaciones.

II.3.2 OBJETIVO

El objeto de los organismos descentralizados es muy variable, está supeditado a las consideraciones de orden práctico y político que se toman en cuenta en el momento de su creación, en términos generales pueden abarcar:

- a).- La realización de actividades que corresponden al Estado.
- b).- La prestación de servicios públicos.
- c).- La administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del Estado.
- d).- La prestación de servicios administrativos.
- e).- La realización coordinada de actividades federales, estatales, locales y municipales, o con organizaciones internacionales, de actividades de asistencia técnica y desarrollo económico, la producción de servicios o de procesos industriales, y
- f).- La distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad o que interesa al Estado intervenir en su comercio.

El organismo público descentralizado, puede actuar en uno o varios de los ramos antes aludidos o aún en otros nuevos, que en el futuro las necesidades sociales puedan demandar.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales confirma lo expuesto en los artículos 14 y 15 fracción III.

II.3.3. ORGANOS DE GOBIERNO.

“El Órgano supremo de un ente descentralizado recibe distintos nombres, de acuerdo con su particular instrumento de creación; así, puede llamarse Junta de Gobierno, Consejo Directivo o de Administración, Junta Directiva, Comité Ejecutivo, etc.”⁹

El cuerpo colegiado es el órgano mayor jerárquico y es el que decide sobre los asuntos más importantes de la actividad y la administración del organismo. Este Órgano colegiado es constante en la mayoría de las instituciones descentralizadas, el número de sus componentes es muy variable y en él se encuentran representados, en primer lugar, los intereses de la Administración Central, y en segundo lugar, en ciertos casos, de los sectores a los que afecta la actividad del organismo.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales reconoce la existencia del órgano de gobierno y del Director General, es decir, el cuerpo colegiado a que se hizo referencia, limitando el mínimo y el máximo de sus integrantes, señalando que no serán menos de cinco ni más de quince miembros propietarios, con sus suplentes, dicho órgano de gobierno, será presidido por el titular de la Secretaría o Coordinador del Sector; de acuerdo con los artículos 17, 18, 19 y 20 de la Ley Federal Entidades Paraestatales, que con gran claridad ya establecen ese órgano colegiado y sus facultades, un principio que es importante, es que los miembros del órgano de gobierno no pueden enviar representantes a sus sesiones, ya que el cargo es estrictamente personal.

⁹ Martínez Morales, Rafael I. "Diccionario Jurídico Haría, Derecho Administrativo" Volumen 3. México 1996. Pág. 68 y 69.

En grado jerárquico subsiguiente se encuentra siempre un órgano de representación unipersonal, denominado Director General o Gerente General, al respecto el Maestro Martínez Morales Rafael I. Señala: " Las tareas de ejecución y representación de los descentralizados estarán a cargo de un funcionario designado por el órgano colegiado de gobierno o por el Presidente de la República, según indique cada Ley o Decreto, dicho funcionario es denominado Director General o Gerente General y, de manera aislada, Procurado, presidente o rector. Este directivo estará auxiliado por los funcionarios y el personal previstos en el correspondiente presupuesto y en la respectiva reglamentación jurídica; él mismo tendrá la posibilidad de nombrar apoderados para determinadas actividades de tipo legal"¹⁰

El Director General tiene las siguientes funciones:

- I.- Cumplir las decisiones y acuerdos del cuerpo colegiado superior.
- II.- Acordar, en algunos casos, con el titular del poder ejecutivo y cumplir sus decisiones y acuerdos en forma coordinada con los del cuerpo colegiado.
- III.- Representa al organismo en todos los ordenes y tiene facultades de decisión y ejecución respecto de sus subordinados, viene a ser el funcionario ejecutivo del organismo, con todos los poderes jurídicos inherentes, y
- IV.- Coordinarse con el funcionario que encabece el sector respectivo y cumplir todas las disposiciones del agrupamiento sectorial.

10 Idem. Pág. 69

La designación y remoción de este órgano unipersonal en la mayoría de los casos se hace por el Poder Ejecutivo a través de la representación mayoritaria que tiene siempre en el cuerpo colegiado.

Consideramos que los directores, gerentes generales o funcionarios equivalentes, son funcionarios de carácter político y administrativo por lo siguiente:

Forman parte de la administración pública federal (LOAPF, artículo 1º Párrafo Tercero, artículo 3 Fracción I, 9º y 45)

Son nombrados y removidos por el Presidente de la República (con excepción de los rectores de universidades dotadas de autonomía)

Acuerdan y reciben ordenes del Jefe de Estado o, en su caso, de la Secretaría de Estado cabeza de sector.

Están obligados a planear, coordinar y someter a evaluación su actividad.

Conducen sus actividades en forma programada y, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca directamente el Presidente de la República o, a través de las entidades cabeza de sector

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales prevé que el Director General del Organismo Descentralizado, será designado por el Presidente de la República y los requisitos que debe reunir su representación legal y sus facultades se encuentran establecidas en los artículos 21, 22, y 23.

Relaciones con el Congreso de la Unión. Las reformas y adiciones al artículo 93 de la Constitución establecen un indudable vínculo político con el Congreso de la Unión y sus Cámaras, al obligar a los Directores de Organismos Descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, a informar a cualquiera de las Cámaras:

I.- Cuando se discuta una Ley de su Ramo, y

II.- Cuando se trate de un asunto concerniente a su ramo o actividad.

Asimismo, la posibilidad de que las Cámaras integran comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Un Matiz político es que los funcionarios de la administración Públicas central o paraestatal, puedan incurrir en responsabilidad de acuerdo a lo dispuesto por el Título Cuarto de la Constitución de los estados Unidos Mexicanos.

II.3.4. SU EXTINCION

Los entes paraestatales (organismos descentralizados y empresas de participación estatal), para su extinción o liquidación requieren un acto de derecho público de la misma naturaleza del que los creo. Esto es, debe ser una Ley, un Decreto o un Acuerdo el que ordene la eliminación de la paraestatal o el retiro de la participación del poder público en él, según haya sido creado por Ley, decreto o Acuerdo.

Como consecuencia de lo anterior podemos señalar que la extinción de los organismos descentralizados puede ser por medio de una Ley del Congreso o un Decreto del Ejecutivo Federal.

En el caso de Decreto o Acuerdo, se tendrá en cuenta la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de la correspondiente coordinadora del sector. Lo mismo sucederá para la exposición de motivos de alguna iniciativa de Ley, sin que en este caso dichas opiniones sean requisitos para que prospere tal iniciativa.

El Artículo 15 fracción IX de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que en la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la ley o decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación.

Y el artículo 16 de dicha Ley prevé que cuando algún organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora del sector que corresponda, propondrá al ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquél. Asimismo podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad.

En el Artículo 6 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales se establece que la desincorporación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, se

llevará a cabo mediante la disolución, liquidación, extinción, fusión, enajenación, o bien, mediante transferencia a las entidades federativas.

Y el artículo 7 de dicho ordenamiento dispone que para la extinción de un organismo descentralizado, la Secretaría de Programación y Presupuesto o la Coordinadora sectorial, según se determine en la Ley o decreto respectivo, señalará las bases para el desarrollo del proceso y designará un liquidador.

Al respecto el artículo 27 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que procede la cancelación de las inscripciones en el Registro Público de los Organismos Descentralizados en el caso de extinción una vez que se haya concluido su liquidación.

“Cuando un organismo descentralizado creado por el ejecutivo deje de cumplir con sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la opinión de la coordinadora de sector a que corresponda, hará la propuesta al Ejecutivo Federal para su disolución, liquidación o extinción. Asimismo podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad”.¹¹

11. Delgado Gutiérrez, Luis Humberto. Lucero Espinosa, Manuel. "Compendio de Derecho Administrativo" Edit. Porrúa. México 2002. Pág. 154.

CAPITULO III

MARCO JURIDICO CONSTITUCIONAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO.

III.1 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

En la Constitución se precisa la misión que en relación al desarrollo nacional juega la empresa pública,. A este respecto el artículo 25 párrafo tercero establece:

“Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación”

La intervención del Estado en forma directa, es decir, sus cometidos de producción, prestación de servicios y explotación y distribución de recursos naturales se da fundamentalmente a través de la empresa pública, su misión y alcances los determina también el texto constitucional, en los párrafos cuarto y quinto del citado artículo 25 que señala:

“El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo Cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por si o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo”.

Estas disposiciones tienen como propósito delimitar el objeto y alcance de la acción económica que el Estado realiza por conducto de sus empresas.

“Las áreas estratégicas son objeto de la acción exclusiva del Estado por lo que constituyen verdaderos estancos. Los particulares están excluidos de realizar este tipo de actividades o incluso de participar con el Estado en su desarrollo. Para el desarrollo de estas actividades o cometidos esenciales el Estado cuenta con organismos descentralizados, que son personas morales de derecho público creadas especialmente por el Estado para cumplir con estos cometidos.

Por lo tanto, se puede tomar como una regla que todas las actividades estratégicas están a cargo de organismos descentralizados, entidades de la Administración Pública Paraestatal. Aunque la regla inversa no opera, ya que existen organismos descentralizados que tienen a su cargo actividades que no son estratégicas sino prioritarias”.¹

Este tipo de actividades las puede desarrollar la federación, a través de organismos descentralizados, o bien, por conducto de empresas de participación estatal o de fideicomisos públicos que son las otras formas jurídicas que puede adoptar la empresa pública mexicana.

1. Cortiñas Peláez, León. "Introducción al Derecho Administrativo I". Edit. Porrúa. México 1992. Pág. 239.

La Constitución prevé que en estas áreas prioritarias el Estado participe por sí o con los sectores social o privado. Ello significa que el Estado puede invitar a estos sectores a participar en las mismas empresas en las que él es socio mayoritario, o bien, que puede autorizar a los particulares a concurrir con el Estado a través de sus propias empresas privadas a desarrollar la misma actividad.

La actividad industrial y mercantil del Estado en nuestro país, se da a través de los organismos públicos y está sometida a regímenes jurídicos diversos, ya que en algunos casos existen organismos públicos sometidos al Derecho Público como Petróleos Mexicanos y los Ferrocarriles Nacionales de México y en otros casos a un régimen mixto de derecho público y derecho privado como las empresas semipúblicas y en otros casos ente un régimen de derecho privado, como las empresas que tienen algún interés del Estado diverso de las antes señaladas.

El Estado ejerce un control, respecto de todas las empresas tanto públicas como semipúblicas, ya que todas están sujetas al régimen de derecho público que establece la Ley de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, o a una legislación especializada como en el caso de las instituciones nacionales de crédito.

La empresa pública en México reproduce la organización de los organismos descentralizados por servicio, en los que se encuentra Ferrocarriles Nacionales de México.

Como ya hemos señalado anteriormente los organismos descentralizados son parte de la Administración Pública paraestatal, la cual tiene su fundamento en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

ARTICULO 90.- La Administración Pública será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su Operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Los organismos descentralizados pueden ser creados por medio de Ley o decreto Expedidos por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, teniendo como base los artículos 73 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 92 de nuestra Carta Magna prevé que todos los reglamentos, decretos acuerdos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

En el Artículo 93 se establece que cualquiera de las Cámaras podrá citar a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

En el artículo 28 se señalan las áreas estratégicas y prioritarias del Estado.

ARTICULO 28.- No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas; correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. la comunicación Vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.

III.2. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Como hemos mencionado anteriormente, el instrumento legal que tiene aplicación al tema en estudio es entre otras, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que se establecen las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, como lo dispone el artículo 1°

ARTICULO 1°.- La presente Ley establece las bases de la organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal...

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

Asimismo su Artículo 3° dispone el papel que tienen los Organismos Descentralizados dentro de la Administración Pública Federal, como se advierte de dicho precepto.

ARTÍCULO 3°.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes Entidades de la Administración Pública Paraestatal:

I.- Organismos Descentralizados...

II.- Empresas de Participación estatal...

También tiene relación el artículo 9° al señalar: "Las Dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

Los artículos 36 y 37 indican las facultades que corresponden a las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Contraloría y Desarrollo Administrativo respectivamente, las cuales se señalarán con posterioridad.

La Ley en comento define los Organismos Descentralizados en su Artículo 45 como:

“las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con Personalidad Jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten”.

Otro dispositivo importante que regula el presente tema es el Artículo 48 que señala: A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que éstas y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Por otra parte el artículo 49 del mismo ordenamiento señala: La intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades.

“Sector, es el agrupamiento de entidades de la Administración Pública, coordinadas por la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe el Ejecutivo Federal, atendiendo a los objetos y metas comunes; y Cabeza de Sector, o Coordinador de Sector, es la Dependencia de la Administración Pública, que controla todo un conjunto de entidades paraestatales, que coordina sus políticas, estrategias y acciones en sí mismas, y sus relaciones con la administración Pública Federal”.²

III.3 LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y SU REGLAMENTO

Consideramos que el tema que nos ocupa es los Organismos Descentralizados, resulta necesario señalar los artículos de la Ley Reglamentaria del Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir la Ley Federal de las Entidades

² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Lucero Espinoza, Manuel. “Compendio de Derecho Administrativo”. Primer Curso. Editorial Porrúa. México 2002, Pág. 183.

Paraestatales de la Administración Pública Federal, la cual tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, Así tenemos:

El artículo 2° de la citada Ley señala que, son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Este Artículo se relaciona con los artículos 11 y 14 que establecen; Que las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señaladas en sus programas...

El artículo 12 del citado ordenamiento establece que. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará anualmente en el Diario Oficial de la Federación, la relación de las entidades paraestatales que formen parte de la administración Pública Federal.

Al respecto el reglamento de la Ley en análisis establece en su artículo 3 que la relación de las entidades paraestatales a que se refiere el citado artículo 12, será publicada anualmente por la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el Diario Oficial de la Federación, dentro de los primeros quince días del mes de agosto.

En la relación correspondiente al año de 2001, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 13 de agosto de 2001, se ubica al organismo descentralizado materia de nuestro estudio en el siguiente rubro:

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.

Ferrocarriles Nacionales de México (en proceso de desincorporación)

Servicio Postal Mexicano.

Telecomunicaciones de México.

Como se indicó con anterioridad el artículo 14 del mencionado ordenamiento señala que; Son organismos descentralizados, las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas y prioritarias.

II.- La prestación de un servicio público o social...

En el artículo 15 se señalan los elementos de los organismos descentralizados, al indicarse: En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos: La denominación del organismo; El domicilio legal; El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta Ley; Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento; La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste; Las facultades y obligaciones del director general, quien tendrá la representación legal del organismo; Las facultades y

obligaciones del director general, quien tendrá la representación legal del organismo; Sus órganos de vigilancia así como sus facultades y; El régimen laboral al que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El órgano de gobierno deberá expedir el estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo....

En los artículos 17 a 23 se indica que la administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un órgano de gobierno y un director general y se señalan las restricciones para ser miembros del órgano de gobierno, sus facultades y obligaciones; así como los requisitos que deben reunir para ser director general, el cual es designado por el Presidente de la República y las facultades como representación legal de los organismos descentralizados.

La Sección B de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales se denomina "Registro Público de Organismos Descentralizados" y comprende los artículos 24 a 27 en los que se establece lo siguiente:

Que los Organismos Descentralizados deberán inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados que llevará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en el que se inscribe su estatuto orgánico y sus reformas o modificaciones; los nombramientos y remociones de los integrantes del órgano de gobierno y del director general; los poderes generales y sus revocaciones; el acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora de sector que señale las bases de la fusión, extinción o liquidación.

El Registro Público de Organismos Descentralizados tiene fe pública para expedir certificaciones de las inscripciones y registro de dichos organismos.

En el artículo 16 se señala cual es el procedimiento que debe seguirse para la desincorporación de los Organismos Descentralizados.

Al respecto el artículo 27 señala que la cancelación de las inscripciones en el Registro Público de los Organismos Descentralizados en el caso de extinción, procede una vez que se haya concluido su liquidación.

Para lo cual, los artículos 6 y 7 del Reglamento de la Ley de las Entidades Paraestatales establecen que: La desincorporación de las entidades paraestatales, de la administración Pública Federal, se llevará a cabo mediante la disolución, liquidación, extinción, fusión, enajenación, o bien, mediante transferencia a las entidades federativas....

Para la extinción de un organismo descentralizado, la Secretaría de Programación y Presupuesto o la coordinadora sectorial, según se determine en la Ley o decreto respectivo, señalará las bases para el desarrollo del proceso y designará un liquidador quien realizará lo siguiente:

Levantará un inventario de los bienes pertenecientes al organismo; Someterá al dictamen del auditor designado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, así como a la coordinadora sectorial, sobre el avance y estado que guarda el proceso; Informará mensualmente a las Secretarías de Hacienda y Crédito

Público, Programación y Presupuestos y de la Contraloría General de la Federación, así como a la coordinadora sectorial, sobre el avance y estado que guarde el proceso; Levantará el acta de entrega-recepción de los bienes y recursos del organismo; y Las demás inherentes a su función.

Así también tenemos que en los artículos 46 a 59 de la Ley Federal de las entidades Paraestatales se establece el desarrollo y operación de los organismos descentralizados, desde el ajuste de sus objetivos a los programas sectoriales que formula la coordinadora de sector; el contenido de sus programas institucionales; sus programas financieros, hasta las atribuciones de los órganos de gobierno y las facultades y obligaciones de los directores generales de las entidades.

Y en los artículos 60 a 68 se establece el control y evaluación de los organismos descentralizados y para ello dichos artículos disponen que; El órgano de vigilancia de los Organismos descentralizados estará integrado por un comisario público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de Contraloría General de la Federación.

Los comisarios públicos evaluarán el desempeño general y por funciones del organismo...

Que los órganos de control interno serán parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales...

La coordinadora de sector a través de su titular o representante, mediante su participación en los órganos de gobierno consejos de administración de las paraestatales, podrá recomendar las medidas adicionales que estime pertinentes sobre las acciones tomadas en materia de control.

Así mismo, que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación podrá realizar visitas y auditorias a las entidades paraestatales, cualquiera que sea su naturaleza, a fin de supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control; el cumplimiento de las responsabilidades a cargo de cada uno de los niveles de la administración mencionados en el artículo 61, y en su caso, promover lo necesario para corregir las deficiencias u omisiones en que se hubiera incurrido.

En el artículo 66 se señala, que en aquellos casos en que el órgano de gobierno, consejo de administración o el director general no dieran cumplimiento a las obligaciones legales que les atribuyen en este ordenamiento, el ejecutivo Federal por conducto de las dependencias competentes así como de la coordinadora de sector que corresponda, actuará de acuerdo a lo preceptuado en las leyes respectivas, a fin de subsanar las deficiencias y omisiones para la estricta observancia de las disposiciones de esta ley u otras leyes. Lo anterior sin perjuicio de que se adopten otras medidas y se finquen las responsabilidades a que hubiere lugar.

El Maestro Acosta Romero conceptúa el control como “fase de la administración por medio de la cual se establecen los mecanismos para revisar el eficaz y eficiente funcionamiento de la planeación, la organización y la ejecución”³

En los artículos 16 a 21 del Reglamento de la Ley Federal de las entidades Paraestatales se establece quiénes deben ser miembros del

³ Acosta Romero, Miguel. “Compendio de Derecho Administrativo Parte General”, Editorial Porrúa, México 2001, Pág.294

órgano de gobierno de los organismos descentralizados los lineamientos del mismo.

En los artículos 22 a 28 del mismo ordenamiento, se establecen los términos en que deben operar las entidades paraestatales

Y en los artículos 29 a 34 se establece que el órgano de vigilancia de las entidades paraestatales está integrado por un Comisario Público Propietario y uno suplente, que son designados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, señalando que a este órgano le corresponde vigilar y evaluar las operaciones y el desempeño general y por funciones del organismo; manteniendo para ello independencia, objetividad e imparcialidad en los informes que emita.

III.4. LEY ORGANICA DE LOS FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO.

Mediante Decreto expedido por el Poder Ejecutivo Federal el 5 de diciembre de 1984 en cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., se crea la Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985; mediante la cual se abroga la Ley Orgánica anterior, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de diciembre de 1948 y sus reformas.

El Capítulo Primero se refiere a la Organización y el Patrimonio de dicho organismo, señalando al efecto en su artículo 1º que;

Ferrocarriles Nacionales de México, es un organismo público descentralizado, con patrimonio y personalidad jurídica propios, cuyo objeto es la administración y operación de los ferrocarriles mexicanos.

Así mismo; El domicilio de Ferrocarriles Nacionales de México será la Ciudad de México, pero podrá establecer agencias o sucursales en otros lugares de la República Mexicana y del extranjero.

Por otra parte en su artículo 3º señala que, la administración de Ferrocarriles Nacionales de México estará a cargo de:

a), El Consejo de Administración.

b). El Director General.

El patrimonio de Ferrocarriles Nacionales de México, e integra con los bienes y derechos que, al entrar en vigor esta Ley, le pertenezcan, así como las líneas férreas y bienes muebles e inmuebles que le aportare el Gobierno Federal y los que por cualquier título adquiriera en el futuro.

Con lo cual, se da cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 14, 15, 17 y 18 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales,

El Capítulo II se denomina del Consejo de Administración y en el se prevé quienes integran dicho consejo y sus facultades, estableciendo para ello:

El Consejo de Administración de Ferrocarriles Nacionales de México, estará integrado por once miembros y tendrá los asesores técnicos que se designen en los términos del Artículo 12.

En su artículo 6º establece que, los miembros consejeros serán:

Los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Energía, Minas e Industria Paraestatal, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, así como el Subsecretario de Operación de esta última Dependencia.

Dos por el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana, designados por sus Comités Ejecutivo y de Vigilancia, y dos por las organizaciones de usuarios de los servicios acreditados ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

El Presidente del Consejo será el Secretario de Comunicaciones y Transportes.

Dentro de facultades del Consejo de Administración se encuentran las siguientes:

I.- Supervisar que la marcha de la entidad cumpla las metas que se señalen en los programas ferroviarios y en su calendario anual de trabajo, aprobado por el propio Consejo, teniendo en cuenta los programas sectoriales y establecer las políticas estratégicas relacionadas con el sector.

II.- Supervisar que la estructura financiera, contable y presupuestal del organismo sea congruente con los propósitos de suficiencia y productividad que se hayan establecido.

III.- Comprobar que la información que el Director General y los Comités y Subcomités técnicos, presenten en sus sesiones corresponda a la orden del día aprobada, sea confiable, oportuna y suficiente, para apoyar las decisiones y controlar el cumplimiento de éstas.

IV.- Aprobar, si a su juicio procede, el programa general de administración.

V.- Aprobar, si a su juicio procede, los reglamentos necesarios.

VI.- Establecer las normas, los lineamientos y las estrategias para la formulación y aplicación de los proyectos y programas de la descentralización del organismo.

VII.- Dictaminar y aprobar el presupuesto anual de ingresos y egresos, que le someta el Director General, si a su juicio procede.

VIII.- Discutir y aprobar, si a su juicio procede, el plan de adiciones y mejoras que formule el Director General y vigilar su ejecución.

IX.- Discutir y aprobar, si a su juicio procede, el balance anual y los informes financieros que le presente el Director General.

X.- Fijar el porcentaje de los ingresos brutos, que se destinen a la operación durante cada ejercicio anual.

XI.- Discutir y aprobar, si a su juicio procede, los empréstitos que proponga el Director General, con sujeción a los requisitos establecidos por las leyes respectivas.

XII.- Fijar la política laboral del organismo.

XIII.- Resolver sobre los problemas laborales que se presenten a la administración del organismo y que por su importancia le sean sometidos por el Director General.

XIV.- Resolver sobre la creación o suspensión de divisiones, distritos, corridas, talleres, oficinas y fijación de horarios de labores, medidas que deberá someter a su consideración el Director General, tomando en cuenta las disposiciones relativas.

XV.- Aprobar el manual de organización del organismo.

XVI.- Constituir comités y subcomités técnicos especializados para cumplir los fines que determine el propio consejo. Cuando menos se creará uno, que tendrá como objetivo apoyar al Consejo en el seguimiento de los programas.

XVII.- Decidir sobre los demás asuntos que le planteen el Director General y los comités o subcomités respectivos, de acuerdo con sus facultades.

Por otra parte el citado ordenamiento en su artículo 9, señala que, el Consejo de Administración funcionará válidamente con la presencia de seis de sus miembros, si entre ellos está el Presidente del Consejo o su suplente. En caso de empate en las decisiones, quien presida, tendrá voto de calidad.

El Consejo sesionará, por lo menos una vez cada dos meses.

El Capítulo III se refiere al nombramiento y facultades del Director General, en relación con lo dispuesto por los artículos 21,22 y 23 de la Ley Federal de las entidades Paraestatales, estableciendo al efecto:

El Director General será designado por el Presidente de la República, el cual tendrá las atribuciones siguientes:

I.- Representar a Ferrocarriles Nacionales de México, con las siguientes facultades:

a).- De apoderado general para pleitos y cobranzas, actos de administración y actos de dominio, con todas las facultades generales y aún las especiales que de acuerdo con la Ley requieran poder o cláusula especial en los términos del Artículo 2554 del Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia federal.

b).- Para presentar denuncias y querellas, en asuntos del orden penal y para otorgar el perdón como ofendido.

c).- Para promover y desistirse del juicio de amparo.

d).- Para suscribir y otorgar títulos de crédito en los términos del Artículo 9o. de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

e).- Para delegar la representación con la persona o personas que estime necesario.

f).- Para otorgar poderes generales o especiales y autorizar a los apoderados para que absuelvan posiciones y ejerciten su mando ante toda clase de autoridades o personas.

II.- Designar al personal de confianza y a los demás empleados que el organismo requiera en los términos de esta ley, de la Ley Federal del Trabajo y del Contrato Colectivo de Trabajo.

III.- Formular el presupuesto anual de ingresos y egresos, presentarlo oportunamente al Consejo de Administración y proponerle las metas de producción, productividad y eficiencia para el ejercicio.

IV.- Formular el plan de adiciones y mejoras y someterlo a la consideración del Consejo.

V.- Proponer al Consejo los programas de descentralización que el organismo requiera.

VI.- Presentar al Consejo el balance anual y los informes financieros bimestrales.

VII.- Disponer las adquisiciones, los pagos y los gastos, de acuerdo con el presupuesto aprobado por el Consejo de Administración.

VIII.- Plantear al Consejo las cuestiones de trabajo, organización interna, y financiera, que corresponda conocer a dicho órgano.

IX.- Informar al Consejo sobre los avances y resultados obtenidos en los diversos capítulos de su gestión.

X.- Ejecutar los acuerdos del Consejo.

XI.- Proponer al Consejo los empréstitos que considere necesarios para la administración.

XII.- Asistir con voz a las sesiones del Consejo.

XIII.- Las demás que le fije el Consejo, esta ley y sus reglamentos.

Por otra parte se señala que el Director General será auxiliado por los Directores, Subdirectores y demás personal que se determine en la estructura orgánica que autorice el Consejo de Administración.

El Capítulo IV se refiere a la vigilancia del Organismo, de acuerdo a lo señalado en el artículo 60 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Por lo que, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación designará un Comisario que actuará como órgano de vigilancia. Asimismo, dicha Secretaría designará a los Auditores Externos del organismo.

Y el Capítulo V se refiere a las Disposiciones Generales, las cuales establecen que, en ningún caso el Consejo de Administración ni el Director General, podrán autorizar pagos no previstos en el presupuesto de egresos aprobado. Asimismo, Serán inembargables los bienes de Ferrocarriles Nacionales de México.

Señalando que Ferrocarriles Nacionales de México, estará sujeto a las obligaciones que, conforme a la legislación sobre vías generales de comunicación correspondan a las empresas de ferrocarriles, pero el Gobierno Federal le cubrirá el costo íntegro de la transportación del correo.

Por otra parte se indica que las controversias en que sea parte Ferrocarriles Nacionales de México, serán de la competencia exclusiva de los tribunales federales.

Ferrocarriles Nacionales de México responderá del pago de las indemnizaciones correspondientes al seguro del viajero contra accidentes, en los términos que le fije la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, quedará exceptuado de otorgar garantías que la ley exija de las partes, tratándose de controversias, e igualmente será eximido de otorgar garantías para obtener la suspensión en el juicio de amparo y para asegurar, en su caso, el interés fiscal.

Asimismo, Ferrocarriles Nacionales de México llevará un registro especial de las responsabilidades contingentes sobre las cuales se le exime de otorgar garantías conforme al párrafo anterior. Las obligaciones que se deriven del contrato de trabajo, en esta materia, quedan vigentes. Estará sujeto al pago de los impuestos federales, excepción hecha del Impuesto sobre la Renta.

En el caso del Impuesto al Valor Agregado deberá trasladarlo a los usuarios del servicio.

Por último se señala que, se otorga a Ferrocarriles Nacionales de México la facultad de establecer agencias aduanales en los lugares en que ello resulte conveniente para el servicio, con sujeción a todos los requisitos establecidos por las leyes respectivas.

CAPITULO IV.

ANÁLISIS JURÍDICO CONSTITUCIONAL DEL DECRETO DE EXTINCIÓN DEL ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO DENOMINADO FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO.

IV.1. LA PERSONALIDAD COMO ELEMENTO DE EXISTENCIA DE LAS PERSONAS MORALES.

Consideramos pertinente hacer mención al concepto de persona y a la clasificación de las personas. “La palabra persona puede tener contenido biológico, psicológico, filosófico y jurídico y generalmente se le concibe como un sujeto capaz de derechos y obligaciones. *Personae* significa la máscara que usaban los actores en los teatros romanos para proyectar la voz. Según la tradición, el uso fue haciendo que la palabra identificara al actor y, posteriormente, al individuo y, en nuestra época, por extensión, a los entes jurídicos colectivos”.¹

A las personas se les clasifica: “en personas físicas y personas colectivas (Personas Morales). La persona Física. Es el ente biológico humano con derechos y obligaciones, las características o atributos de las personas físicas son tener un nombre, domicilio, estado civil, patrimonio, capacidad y nacionalidad. La Persona Jurídica Colectiva (Persona Moral). Esta constituida por un grupo de personas que tienen fines comunes y permanentes”.²

¹ Colegio de Profesores de Derecho Procesal Facultad de Derecho de la UNAM. Derecho Procesal. “Diccionarios jurídicos temáticos” Volumen 4. Edit. Haris, México 2000, Pág. 150.

² Acosta Romero Miguel, “Compendio de Derecho Administrativo” Parte General. Edit. Porrúa, México 2001, Págs. 53 y 54

Al hacer referencia a la personalidad como elemento de existencia de las personas morales, es importante hacer mención a la personalidad del Estado.

El Doctor Miguel Acosta Romero, señala que "La personalidad jurídica del Estado es concomitante y nace paralelamente con el ente social, es decir, al constituirse un Estado independiente, soberano, y autodeterminarse, tiene derechos y obligaciones y, por lo tanto, tiene, desde ese momento, personalidad jurídica, que no es ni una ficción, ni una creación abstracta del Derecho."³

En este orden de ideas el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García señala que "El Estado es un ente colectivo de derecho público, y como tal, sujeto de derechos y obligaciones. Que su personalidad jurídica deviene de la soberanía que ostenta, cuya fuente es la Constitución General de la República. Y por último que dicha personalidad se traduce en una personalidad que se ejerce a través del poder público, es decir, por conducto de los órganos que conforman a cada uno de los poderes."⁴

Los problemas de la vida social han creado la necesidad de formar entidades privadas y públicas, con personalidad jurídica distinta a la de cada uno de sus componentes. Esa personalidad tiene acceso a la vida jurídica y proporciona un elemento útil de organización para la realización de fines privados o públicos.

³ Ibidem.

⁴ Castrejón García Gabino E. "Derecho Administrativo Mexicano I" Cárdenas Editor. México 2000, Pág. 47

El Estado también crea o reconoce otros sujetos públicos o privados que se encargan de realizar funciones determinadas con carácter público o con propósitos particulares. Es por medio de la personalidad jurídica como ellos entran a la vida de relación social.

“La persona como centro de imputación jurídica se define como un ente, ser sujeto de derechos subjetivos públicos y privados, capaz de ser titular de derechos y contraer obligaciones o deberes”.⁵

La personalidad jurídica es una noción valiosa del derecho, por medio de la cual se da unidad jurídica y posibilidad de acción limitada, a un grupo de personas que unen (en formas diversas), sus intereses para realizar determinadas finalidades.

La capacidad jurídica es la aptitud o idoneidad de las personas (físicas o morales, entidades privadas o públicas), para figurar en su nombre en un acto jurídico, u obrar validamente por sí mismo, ya sea como sujeto activo o como sujeto pasivo de una relación jurídica determinada.

Respecto de las personas físicas la regla general es la posibilidad para realizar actos jurídicos, es decir, pueden hacer todo, menos lo que la ley prohíba. Las excepciones son las restricciones que las propias leyes establecen respecto a su personalidad.

Una persona física titular de un derecho, puede ver limitada su capacidad temporal o permanentemente, para realizar los actos

⁵ Serra Rojas Andrés, "Derecho Administrativo, Doctrina Legislación y Jurisprudencia" Quinta Edición, Edit. Galve S.A. Pág. 17.

jurídicos y, sin embargo, tener la posibilidad para realizar otros. En estos casos se manifiesta la representación legal.

Respecto de las personas morales esa personalidad jurídica les permite ser titular de derechos y obligaciones y ejercitarlos. Ellas sólo pueden ejercitar los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución. La regla general de la capacidad jurídica se ve limitada por numerosas leyes de orden público contenidas en la Constitución y en las leyes ordinarias.

El maestro, Julien Bonnecase señala que “las personas morales o jurídicas que se reducen a grupos o establecimientos destinados a desempeñar un papel social y provistos, para el efecto de los atributos de la personalidad física compatibles con su estructura y sus fines propios; en estas agrupaciones o establecimientos, los individuos que forman parte de ellos, desaparecen jurídicamente en provecho de una especie de ser abstracto; éste adquiere por ese hecho una individualidad que lo coloca frente a la regla de derecho, en la misma situación que la persona humana”.⁶

Las principales personas jurídicas de derecho público en nuestra constitución son los siguientes:

a).- El Estado, que es la personalidad jurídica más importante y fuente a su vez de las demás personas jurídicas. Artículo 27, párrafo VII, fracción VI, 40 y 41 de la Constitución.

⁶ Bonnecase, Julien. "Tratado Elemental de Derecho Civil", Edt. Harla, México 1996, Pág. 100.

b).- La administración Pública como institución centralizada, dispone de la misma personalidad del Estado para realizar numerosos actos jurídicos con todas las finalidades a su cargo. En cuanto a las personas jurídicas descentralizadas o en general las personas jurídicas especiales, ellas son una creación de la ley que las dota de personalidad jurídica, sin desligarlas totalmente de la administración pública centralizada, que conserva el control de ellas. La administración Pública en su sentido orgánico se entiende como el Poder Ejecutivo Federal o conjunto de órganos que realizan las tareas administrativas, o a través de una persona moral con autonomía técnica y orgánica. Artículo 69 de la Constitución.

c).- Las Entidades Federativas o estados que forman parte del régimen federal mexicano. Artículo 27, párrafo VI, 42 a 48 y 115 a 122 de la Constitución.

d).- Los Territorios Federales. Los Artículos 27, fracción VI, y 42 a 45 de la Constitución establece su personalidad jurídica y no se confunden con el régimen de la federación.

e).- Las Instituciones Centralizadas. Artículo 27, fracción VI, y 44 a 73, fracción VI, de la Constitución.

f).- Los Municipios, base de la organización política y administrativa de las entidades. Artículo 27, fracción VI, 115 y siguientes de la Constitución. Los municipios están investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales, dispone la constitución.

g).- Las Instituciones Descentralizadas, creadas por la Ley, por el propio Estado y apoyadas en los artículos 73, fracción XXX, 123, fracción XXXI, de la Constitución y en sus leyes orgánicas.

h).- Aquellos entes de economía mixta reconocidos por el Estado como personas de derecho público.

La legislación civil mexicana ha considerado el problema de la personalidad jurídica y en forma particular el Código Civil vigente para el Distrito Federal, en su Título Segundo, denominado de "Las Personas Morales", establece su régimen jurídico en los artículos 25, 26, 27 y 28, los cuales disponen:

El artículo 25 considera en sus fracciones I y II como personas morales a la Nación, los Estados y los Municipios; las demás corporaciones de carácter público reconocidos por la ley.

Asimismo, el artículo 26 señala que las personas morales pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución.

Por otra parte, el artículo 27 establece que las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan, sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos.

Por último, el artículo 28 indica que las Personas Morales se regirán por las leyes correspondientes, por su escritura constitutiva y por sus estatutos.

La legislación Constitucional y Administrativa, otorga personalidad jurídica a las instituciones públicas, les fija el régimen jurídico adecuado para la realización de sus fines y la constitución de un patrimonio determinado, además, los límites de su capacidad y las relaciones con los particulares, entidades públicas y el propio Estado.

Las características de las personas jurídicas colectivas de derecho público son las siguientes, tal y como lo señala el Maestro Miguel Acosta Romero en su obra *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*:

a).- El grupo de personas físicas que unen sus voluntades por derecho propio o por mandato del poder público, en una organización lícita, necesaria y útil. Tratándose de las personas morales de derecho público, el Estado crea instituciones que son órganos públicos (organismos descentralizados), o reconoce legalmente instituciones originarias como el municipio.

b).- Los fines sociales o suma de intereses que se proponen realizar con unión deben ser durables y permanentes. Los particulares se agrupan libremente, con fines lícitos de lucro o en actividades que guarden alguna relación con el interés social como las asociaciones científicas, literarias, deportivas. La persona moral sólo puede cumplir con el fin que legalmente le ha sido asignado.

c).- Los intereses patrimoniales, públicos o privados, que se aportan para la realización de los fines.

d).- El reconocimiento legal de su capacidad para tener derechos y adquirir obligaciones, que es la autorización que les permite actuar.

e).- La representación de pleno derecho de sus asociados por medio de sus órganos, a los que alude el artículo 27 del Código Civil, la Ley de Sociedades Mercantiles o las leyes administrativas que corresponden por su materia.

f).- La separación de los patrimonios de los socios, o entidades del patrimonio de la persona jurídica.

g).- Y finalmente su régimen jurídico, es decir, las leyes, reglamentos escritura constitutiva, estatutos, reglas de operación, instrucciones generales que gobiernan a las personas morales, a través de las cuales el Estado gradúa su capacidad para proteger los intereses públicos que se les han fijado.

Como ya se indicó anteriormente los organismos descentralizados están regulados, de manera específica por su Ley Orgánica. En ese instrumento jurídico se expresa, que son personas morales, con patrimonio propio, se señalan sus órganos de gobierno, su objeto y en ocasiones las formas en que el Estado supervisará su funcionamiento y, además, la autorización para que expidan su reglamentación interna cuando, sea necesaria.

Ya hemos dicho que el Estado reconoce u otorga, empezando por el mismo, personalidad a ciertos agrupamientos sociales o colectividades; mediante esa ficción, un organismo es sujeto de derechos y obligaciones.

Los organismos descentralizados poseen por disposición legal una personalidad jurídica propia, que es distinta de la del Estado (artículo 25 del Código Civil); dicha personalidad les permitirá realizar los actos necesarios para el logro de su objeto y finalidad.

IV.2. FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO COMO ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO.

Como señalamos en el Capítulo II, los Organismos Descentralizados son las entidades creadas por la Ley del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

El criterio legal fue tradicionalmente aceptado por nuestro derecho, tal y como lo señala el artículo 25 del Código Civil al enumerar a las personas morales, en su fracción II: "Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley", y concluye la fracción VI del mismo precepto; " Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueran desconocidas por la ley".

La descentralización por servicio es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos.

Esta relación no destruye la unidad del Estado ni los vínculos necesarios de control de la administración directa, lo cual permite al organismo descentralizado un manejo administrativo autónomo y responsable.

En este orden de ideas y en virtud de que en capítulos anteriores ha quedado señalado lo que es un organismo descentralizado, a

continuación haremos referencia de manera concreta al organismo público descentralizado denominado Ferrocarriles Nacionales de México, señalando sus principales elementos (Acuerdo de expropiación. Diario Oficial de la Federación 24 de junio de 1937; Ley de 23 de abril de 1938; Ley de 31 de diciembre de 1938; Decreto de 31 de diciembre de 1940.)

CARACTERÍSTICAS.

Para la administración de los Ferrocarriles Nacionales, se crea con patrimonio y personalidad jurídica propios, un organismo público descentralizado que se denominara "Ferrocarriles Nacionales de México".

El domicilio social de Ferrocarriles Nacionales de México, será la ciudad de México.

PERSONALIDAD JURÍDICA.

El artículo primero de la Ley Orgánica, establece que la institución tiene personalidad jurídica. La Suprema Corte ha resuelto que los Ferrocarriles Nacionales de México, es un organismo descentralizado y no tiene el carácter de comerciante. Semanario Judicial de la Federación Tomo XXXIX, pág. 42, sexta época.

FINES.

También se señala en el artículo primero de la Ley Orgánica que la finalidad de este importante servicio público es la administración de los ferrocarriles nacionales.

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

La administración de "Ferrocarriles Nacionales de México", estará a cargo de:

- a.- El Consejo de Administración;
- b.- El Gerente General (Director General).

PATRIMONIO.

El patrimonio propio de Ferrocarriles Nacionales de México, estará constituido por:

- 1.- Los bienes que formaron el patrimonio de la administración de los Ferrocarriles Nacionales de México, creados por Ley de 31 de diciembre de 1940, y
- 2.- Las líneas férreas y bienes que a ella aporte el gobierno federal, y los que adquiriera en el futuro.

Serán inembargables los bienes de los Ferrocarriles Nacionales de México, que estén afectos a la prestación del servicio público que por esta ley se le encomienda.

EL PRESUPUESTO DE LA INSTITUCIÓN.

De acuerdo con el artículo 8º, fracción II de la Ley, el consejo de administración de los Ferrocarriles Nacionales de México tiene la facultad para:

- II.- Discutir y aprobar el presupuesto de egresos y la estimación de ingresos para el año siguiente, que la someta el gerente general.

RELACIONES DE LA INSTITUCIÓN CON EL ESTADO.

Ferrocarriles Nacionales de México estará sujeto al pago de los impuestos federales, excepción hecha de los de la renta y sobre herencias, legados y donaciones. En el caso del impuesto del timbre, cuando intervengan particulares, serán éstos quienes lo cubran.

Ferrocarriles Nacionales de México estará sujeto a las obligaciones que conforme a la Ley de Vías Generales de Comunicación correspondan a las empresas de ferrocarriles, pero el gobierno federal le cubrirá el costo íntegro de la transportación del correo, a partir del 1º de enero de 1949.

Ferrocarriles Nacionales está sujeto a la Ley de Organismos descentralizados.

RELACIONES ENTRE LA INSTITUCIÓN Y SU PERSONAL.

Los problemas entre Ferrocarriles Nacionales de México y sus trabajadores, son de la competencia de la junta Federal de Conciliación y Arbitraje. (El artículo 123 apartado A, fracción XXXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la competencia federal.

IV. 3.- EL DECRETO DE 4 DE JUNIO DEL 2001.

El origen latino de la palabra decreto, deriva de discernera, determinar, decidir algo, el sustantivo decretum significa, decisión, resolución o acuerdo.

En casi todos los países, en la actualidad, el término Decreto significa: "acto del Poder Ejecutivo referente al modo de aplicación de las leyes en relación con los fines de la administración Pública; disposición de un órgano legislativo que no tiene el carácter general atribuido a las leyes; resolución judicial que contiene una simple determinación de trámite".⁷

El Doctor Miguel Acosta Romero, define el Concepto de Decreto en los siguientes términos; "Decreto es una decisión de un órgano del Estado que crea situaciones jurídicas concretas o individuales y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocido por aquellos a quienes va dirigido."⁸

Y los clasifica en; Decretos Legislativos, Administrativos o del Ejecutivo y los Judiciales.

DECRETOS LEGISLATIVO.- De acuerdo a la doctrina, el decreto legislativo será todo aquel que emane del Congreso de la Unión o de cualquiera de sus cámaras, actos mediante los cuales se crea una resolución, creando una situación jurídica concreta, por ejemplo cuando se cita a los miembros del Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias.

DECRETOS ADMINISTRATIVOS.- El decreto Administrativo, tiene su base constitucional en los artículos 89, fracción I y 92 de la Constitución.

⁷ De Pina Rafael. De Pina Vara Rafael. "Diccionario de Derecho" Edit. Porrúa. México 2000 Pág. 217.

⁸ Acosta Romero Miguel, Ob. Cit. Pág. 550

La base constitucional para el decreto administrativo se precisa en el artículo 89, fracción I, que habla de las facultades del presidente para ejecutar las leyes; y creemos que es a través de actos concretos que se logra la ejecución de las mismas y que son distintos, desde luego, del reglamento.

DECRETOS DEL EJECUTIVO.- Es una decisión que se expresa en un acto administrativo puro y simple, dictado de acuerdo con facultades establecidas en la Ley que crea situaciones jurídicas individuales (ya que la costumbre también alude a los reglamentos como decretos).

Debe revestir dos consecuencias: la primera, debe contener el refrendo del Secretario o jefe de Departamento Administrativo del ramo a que se refiere y, la segunda, que se publique en el Diario Oficial de la Federación.

DECRETO JUDICIAL.- En sentido estricto los Decretos judiciales son una especie de las resoluciones que pueden dictar los tribunales conforme lo disponen los Códigos de Procedimientos.

De acuerdo a la clasificación antes precisada, el decreto de extinción de Ferrocarriles Nacionales de México, es un decreto legislativo, emitido por el Ejecutivo, toda vez que sus características se encuentran precisadas en él, como son el refrendo y la publicación.

Resulta conveniente hacer mención, a los antecedentes que dieron origen a la promulgación y publicación del decreto de 4 de junio del 2001, por el que se extingue el Organismo público descentralizado Ferrocarriles Nacionales de México.

En la exposición de motivos de las Comisiones Unidas de Comunicaciones y Transportes del Senado de la Republica, se manifestó que en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de crear las condiciones que propiciaran la prestación de servicios ferroviarios competitivos, con una oferta integra de transporte con capacidad suficiente, calidad y eficiencia, que contribuyeran al crecimiento de la economía y garantizaran una mayor seguridad a los usuarios, el constituyente permanente aprobó la reforma al cuarto párrafo del artículo 28 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 1995, para sustituir el régimen de participación exclusiva del Estado en el servicio ferroviario, por otro que permite la participación de los particulares.

Asimismo, con objeto de establecer el marco regulatorio fundamental para que la actividad ferroviaria en México tome un renovado impulso en beneficio de la seguridad y la eficiencia del servicio, de la competencia en el transporte, de la competitividad internacional de nuestros productos y de la generación de empleos se promulgó la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1995. Posteriormente, con base en esta Ley, el Ejecutivo Federal expidió el Reglamento del Servicio Ferroviario, mismo que fue publicado el 30 de septiembre de 1996, en el Diario Oficial de la Federación.

Dicha Ley establece, que los particulares podrán operar y explotar vías generales de comunicación ferroviaria y prestar el servicio público de transporte ferroviario, mediante concesión y que Ferrocarriles Nacionales de México continuará administrando y operando los ferrocarriles mexicanos al amparo de su ley orgánica, hasta en tanto la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, otorgue

concesiones y permisos a terceras personas respecto de las vías férreas, el servicio público de transporte ferroviario y los servicios auxiliares.

Con el propósito de que el proceso de reestructuración del Sistema Ferroviario Mexicano se ajuste a los principios contenidos en la Carta Magna y en la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, además de garantizar que el mismo se lleve a cabo en forma transparente, sistemática y ágil, el Secretario de Comunicaciones y Transportes de acuerdo con las atribuciones que le confieren la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Reglamento Interior de la Dependencia, constituyó el Comité de Reestructuración del Sistema Ferroviario Mexicano, cuerpo colegiado consultivo integrado por representantes de la propia Secretaría de Comunicaciones y Transportes y de Ferrocarriles Nacionales de México.

Dicha comisión dictaminó la creación de empresas de participación estatal mayoritaria transitorias, conocidas también como empresas ferroviarias, por cada una de las tres vías troncales; Pacífico-Norte, Noreste y Sureste, una adicional para la terminal del Valle de México y una más para la vía corta Chihuahua al Pacífico.

Al concluirse las licitaciones de las tres vías troncales y de diversas rutas cortas del Sistema Ferroviario Mexicano, el tráfico ferroviario se encuentra operando, mediante concesiones, por los particulares.

Derivado de lo anterior y de conformidad con lo previsto en el artículo cuarto transitorio de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1999, Ferrocarriles Nacionales de México dejó de

administrar y operar las vías generales de comunicación ferroviaria y prestar servicio público de transporte ferroviario, al haber cumplido los propósitos para los que fue creado.

Como hemos mencionado con anterioridad, los organismos descentralizados, para su extinción o liquidación requieren un acto de derecho público de la misma naturaleza del que los creó. Esto es, debe ser una ley, un decreto o un acuerdo el que ordene la eliminación de dicho ente o el retiro de la participación del poder público en él, según haya sido creado por ley, decreto o acuerdo.

En el supuesto de que se trate de un decreto, se tendrán en cuenta la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la correspondiente coordinadora de sector. En este sentido el artículo 15 fracción IX de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que en la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la ley o decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación, y si en el caso particular de los Ferrocarriles Nacionales de México, su creación fue mediante un decreto, en consecuencia su extinción necesariamente debía ser a través de un decreto.

En razón de lo anterior, el 4 de junio de 2001, el Ejecutivo Federal, en cumplimiento a lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a lo establecido en el último párrafo del artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y Artículo 5 del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, expidió el decreto mediante el cual se extingue el Organismo Público Descentralizado Ferrocarriles Nacionales de México y se abroga su Ley Orgánica, en los siguientes términos:

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.**DECRETO POR EL QUE SE EXTINGUE EL ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO Y SE ABROGA SU LEY ORGANICA.**

Al margen un Sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente.

DECRETO.

“EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA.

SE EXTINGUE EL ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO Y SE OBROGA SU LEY ORGANICA.

Artículo 1º.- Se decreta la extinción del organismo descentralizado denominado Ferrocarriles Nacionales de México, el cual conservará su personalidad jurídica exclusivamente para efectos del proceso de liquidación.

Artículo 2.- La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en su carácter de dependencia coordinadora del sector establecerá las bases para llevar a cabo la liquidación de Ferrocarriles Nacionales de México, mediante la debida consolidación de su patrimonio y designará al liquidador responsable de ese proceso, quien realizará las siguientes funciones:

I.- Ejercerá las atribuciones de apoderado general para pleitos y cobranzas, actos de administración y actos de dominio, con todas las facultades generales y aún las especiales que de acuerdo con la Ley requieran poder o cláusula especial, así como para delegar su representación mediante poderes generales o especiales;

II.- Levantará y certificará el acta de entrega-recepción de los bienes y recursos del organismo;

III.- Administrará los activos remanentes hasta su enajenación o reversión;

IV.- Llevará a cabo la regulación y tramitará la desincorporación de los activos remanentes, inclusive las casas habitación que han estado en posesión legítima de jubilados y pensionados de la empresa o sus sucesores para que, en su caso, se realice la donación correspondiente a Entidades Federativas, Municipios, pensionados y jubilados, instituciones públicas o privadas y asociaciones que no persigan fines de lucro, a fin de que sean utilizados para beneficio social, incluida la de asentamientos humanos con la intervención de las autoridades competentes, o bien, se proceda a su reversión al Gobierno Federal, o a su enajenación, sujetándose a lo previsto por la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley General de Asentamientos Humanos.

V.- Dará cumplimiento a los asuntos pendientes según lo establecido en los diversos títulos de concesión del servicio público de transporte ferroviario, relacionados entre otros, con la protección del entorno, con base en las auditorías ambientales y los programas de restauración ambiental;

VI.- Atenderá lo relativo a los juicios laborales, civiles, mercantiles y de cualquier otra índole que se encuentran en curso, así como la resolución de los demás asuntos laborales en trámite. El Gobierno Federal responderá de manera subsidiaria, y en su caso, de manera solidaria a las obligaciones que pudiesen resultar al término de los juicios mencionados;

VII.- Concluirá los expedientes relativos a la liberación y ocupación del derecho de vía, así como la atención a las disputas que se presenten, buscando solucionarlas en forma conciliatoria, rápida y oportuna;

VIII.- Someterá anualmente al dictamen del auditor designado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, los estados financieros del proceso de liquidación;

IX.- Informará periódicamente a las Secretarías de Contraloría y Desarrollo Administrativo; de Hacienda y Crédito Público, de Comunicaciones y Transportes y de manera semestral al Congreso de la Unión, sobre el avance y estado que guarde el proceso;

X.- Levantará y actualizará el inventario de los activos pertenecientes al organismo, así como respecto de los pasivos a su cargo, y

XI.- Las demás inherentes a sus funciones.

Artículo 3º.- Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo ejercerán las funciones que en el ámbito de sus atribuciones establecen los ordenamientos legales.

Artículo 4º.- Los Derechos Laborales de los Trabajadores de Ferrocarriles Nacionales de México, generados conforme al Contrato Colectivo de Trabajo aplicable y a la Ley, serán respetados. En toda época, el Gobierno Federal garantizará complementariamente el pago vitalicio de las pensiones otorgadas a los trabajadores jubilados y pensionados, de Ferrocarriles Nacionales de México, en el caso de que el fondo de jubilaciones sea insuficiente.

Artículo 5º.- Se abroga la Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985.

TRANSITORIOS.

Primero.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente a la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- El pago de las pensiones no podrá ser retenido por ninguna circunstancia, salvo por decisión judicial.

México, D. F. a 26 de abril de 2001.- Sen. Enrique Jackson Ramírez, Presidente.- Dip. Ricardo Francisco García Cervantes, Presidente.- Sen. Sara Castellanos Cortés, Secretario.- Dip. Manuel Medellín Milán, Secretario.- Rúbricas”.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta días del mes de mayo de dos mil uno.- Vicente Fox Quesada.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda.- Rúbrica.”

En cuanto a lo establecido en el artículo 2° del presente decreto, respecto a que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en su carácter de dependencia coordinadora del sector, establecerá las bases para llevar a cabo la liquidación de Ferrocarriles Nacionales de México, mediante la debida consolidación de su patrimonio y designará al liquidador responsable de ese proceso, éstas fueron emitidas el 28 de junio de 2001, de conformidad a lo establecido en el artículo 5 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, mismas que se analizarán en último punto de este capítulo.

a).- LA ABROGACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO.

Consideramos pertinente definir el concepto en los siguientes términos: "Abrogar.- Del latín *abrogare*, de *ab-*, quitar; y *rogare*, preguntar anular. Supresión total de un cuerpo legislativo: constitución, ley, reglamento, bando de policía y buen gobierno, etc., por parte de quien es competente para hacerlo. Según Capitant la abrogación puede ser expresa, cuando el texto que abroga la pronuncia; o tácita, cuando resulta de incorporar a un texto nuevo una prescripción incompatible con la consagrada en un texto anterior."⁹

Así también el Maestro Rafael de Pina define abrogar como: privar totalmente de vigencia a una ley. La Ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior (artículo 9 del Código Civil para el Distrito Federal).

⁹Arteaga Nava, Elisur. "Derecho Constitucional" Diccionarios Jurídicos Temáticos Volumen 2; Edt. Harla, México 2000. Pág. 1

Dentro de la referencia a la ley debe comprenderse la del Código, para los efectos de la abrogación.

Entendiendo como abrogación: “abolición total de una ley, que puede ser expresa o formulada en virtud de un precepto contenido en otra posterior, o tácita, es decir, resultante de la incompatibilidad que existe entre las disposiciones de la nueva ley y las de la anterior. Acción o efecto de abrogar una Ley”.¹⁰

El Decreto de 4 de junio de 2001, en su artículo 5º, en forma textual señala:

Artículo 5º.- Se aboga la Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985.

Esto es, el decreto en forma expresa ordena la supresión de la Ley que le daba vida al Organismo Público Descentralizado, denominado Ferrocarriles Nacionales de México. Por lo tanto, al quedar abrogada su Ley Orgánica, en la cual se establecía la organización, el patrimonio, así como su personalidad jurídica, estos elementos quedan suprimidos.

Es decir, por lo que se refiere a la administración de Ferrocarriles Nacionales de México que estaba a cargo de un Consejo de Administración y del Director General, al quedar abrogada la mencionada ley, las facultades y funciones que tenían encomendadas los órganos de representación del organismo, cesan en sus funciones en forma automática por los efectos de la abrogación.

¹⁰ De Pina Rafael, De Pina vara Rafael. Ob. Cit. Pág. 18

Por lo que respecta a su patrimonio, se había establecido que éste se integraba con los bienes y derechos que al entrar en vigor su Ley Orgánica le pertenecían, en el caso que nos ocupa al quedar abrogada la Ley Orgánica y decretarse la extinción del organismo, los bienes que formaban su patrimonio jurídicamente desaparecen, luego entonces deja de tener patrimonio. Y por último, en cuanto a su personalidad jurídica, técnicamente al quedar abrogada su Ley Orgánica, fenece dicha personalidad jurídica, toda vez que con la Ley Orgánica se da vida al organismo público descentralizado, al asignarle personalidad jurídica como elemento de existencia, misma que prevaleció durante el tiempo en tuvo vigencia dicha Ley, pero que al abrogarse, evidentemente fenece esa personalidad jurídica.

b).- LA EXTINCIÓN DE FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO.

Como preámbulo a este Capítulo, consideramos importante mencionar que debido a la crisis económica que enfrentó nuestro país durante la década de los 80, trajo como consecuencia un deterioro de la situación financiera del Estado, y por ello, la escasez de recursos económicos destinados a numerosas entidades paraestatales, que obligó al gobierno federal a redefinir la concentración de sus fondos públicos a las áreas estratégicas señaladas en el artículo 28 Constitucional, y a reestructurar la orientación de la política económica respecto a las áreas prioritarias.

Dentro de los instrumentos que se crearon para tal propósito, se encuentra el de la desincorporación de las entidades paraestatales no estratégicas, pretendiendo no sólo la venta de tales entidades, sino que se contemplan otras disyuntivas adicionales, como son: fusión,

extinción, transferencia y liquidación de dichas empresas. Alternativas que son elegidas por el Estado, dependiendo de la situación real que guarde la entidad en el instante en que se decida su desincorporación.

“En efecto, se liquidan o extinguen las entidades que ya cumplieron con sus objetivos o carecen de posibilidad económica; se fusionan empresas para mejorar el uso de los recursos de cada una de ellas en diferentes propósitos, como son la comercialización y complementación de procesos productivos; se transfieren a gobiernos de los estados, empresas prioritarias de importancia regional o local vinculadas con sus programas de desarrollo; y se venden aquellas empresas que sin ser estratégicas ni prioritarias dada su situación económica y condiciones de viabilidad resulta conveniente sean adquiridas por los sectores Social o Privado.”¹¹

Como se señaló al aprobarse la reforma al cuarto párrafo del artículo 28 Constitucional, el 22 de marzo de 1995, reforma que sustituye el régimen de participación exclusiva del Estado en el servicio ferroviario, y en el cual se permite la participación de particulares, para operar y explotar vías generales de comunicación ferroviaria, mediante la concesión.

Con el propósito de que el proceso de reestructuración del Sistema Ferroviario Mexicano se ajuste a los principios contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, la Secretaría de

¹¹ (Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El Proceso de Enajenación de Entidades paraestatales. Págs. 9 y 10). Citado por Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel, “Compendio de Derecho Administrativo” Edit. Porrúa, México 2002 Pág.164.

Comunicaciones y Transportes de conformidad a sus facultades, crea la Comisión Intersecretarial de desincorporación mediante acuerdos CID-AS-95-XXII-1 Y CID-AS-96-VIII-3 de fechas 13 de septiembre de 1995 y 6 de marzo de 1996, respectivamente, dictaminando la estrategia para llevar a cabo el proceso de reestructuración del Sistema Ferroviario Mexicano, el cual consistió en la creación de empresas de participación estatal mayoritarias, conocidas como empresas ferroviarias las cuales se denominaron: Ferrocarril del Pacífico-Norte; Ferrocarril del Noreste; Ferrocarril del Sureste; Ferrocarril Terminal del Valle de México y la vía corta del Ferrocarril Chihuahua al Pacífico.

Para llevar a cabo el proceso de desincorporación, el titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes expidió los lineamientos Generales para la apertura a la inversión en el Sistema Ferroviario Mexicano, mismos que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Noviembre de 1995.

De esta manera, para seleccionar a los actuales concesionarios, dicha Secretaría realizó las licitaciones públicas de acuerdo con estos lineamientos, donde los interesados para estar en condiciones de participar, requerían obtener una autorización por parte de la citada dependencia, para lo cual deberían haber demostrado la capacidad legal, técnica, administrativa y financiera correspondientes. Con dicha autorización los participantes debían presentar una propuesta técnica y una económica. La propuesta técnica incluyó, en cada caso, un plan de negocios en el que se consideraban las medidas, acciones y programas tendientes a la conservación de la infraestructura ferroviaria, un estudio del mercado que cubriría el ferrocarril con las perspectivas de su crecimiento, y un programa operativo que permitiera atenderlo, logrando la consolidación de los servicios mejorando su seguridad,

eficiencia y cobertura, así como, un programa de inversiones en vías, equipo, sistemas e infraestructura del ferrocarril.

Una vez analizada y aprobada la viabilidad de la propuesta técnica, los participantes adquirirían el derecho a que fuera cubierta su propuesta económica, otorgándose la concesión a aquel cuya propuesta representara las mejores condiciones económicas para el Estado, resolviendo en definitiva, ambas propuestas la mencionada Comisión Intersecretarial de Desincorporación.

Así, se fueron desincorporando los diversos ferrocarriles que conformaban el Organismo Público Descentralizado Ferrocarriles Nacionales de México, extinguiéndose y dando paso a nuevas empresas ferroviarias como son; Ferrocarril Mexicano (antes Ferrocarril Pacífico-Norte); Transportación Ferroviaria Mexicana T.F.M. (antes Ferrocarril Noreste); Ferrosur (antes Ferrocarril del Sureste); Terminal Ferroviaria del Valle de México (antes Terminal del Valle de México); siendo las que actualmente operan y explotan las vías generales de comunicación ferroviarias.

En virtud de lo anterior al quedar concesionado a los particulares el servicio ferroviario mexicano, Ferrocarriles Nacionales de México dejó de administrar y operar las vías generales de comunicación ferroviaria y prestar servicio público de transporte ferroviario y con ello cumplió los propósitos para los que fue creado, por lo tanto, el Ejecutivo Federal expidió el 4 de Junio del año 2001, el decreto de extinción del organismo público descentralizado denominado Ferrocarriles Nacionales de México y abrogada su Ley Orgánica .

El decreto da el reconocimiento formal a una situación existente de hecho, es decir, al quedar concesionado a particulares el sistema

ferroviario mexicano, queda a cargo de diversas empresas la explotación y uso de las vías generales de comunicación, por lo tanto, Ferrocarriles Nacionales de México ya no realiza actividades operativas, sino las relativas al cobro de los adeudos, al pago de las obligaciones pendientes y a la liquidación de sus pasivos, las cuales corresponden a una liquidación.

Por lo tanto, si de conformidad con lo previsto en el artículo cuarto transitorio de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Agosto de 1999, Ferrocarriles Nacionales de México dejó de operar las vías generales de comunicación ferroviaria y prestar servicio público de transporte ferroviario, cumpliendo con los propósitos para los que fue creado, tal y como lo señala la Ley Federal de Entidades Paraestatales, entonces no existía razón para que continuara como organismo público descentralizado; por ello, se determinó su extinción mediante decreto de 4 de junio de 2001.

Lo anterior, a fin de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 16 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que prevé que cuando algún organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora del Sector que corresponda propondrá al Ejecutivo Federal la liquidación o extinción.

Asimismo, con ello se dio cumplimiento al diverso artículo 6 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que la desincorporación de entidades paraestatales de la

Administración Pública Federal, se llevará a cabo mediante la liquidación o extinción.

IV.-4.- CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA EXTINCIÓN DE FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO.

a).- LA FALTA DE PERSONALIDAD JURÍDICA ANTE LA INEXISTENCIA LEGAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO.

Como se señaló en el punto IV.1, de este Capítulo al referimos a la personalidad jurídica como elemento de existencia de las personas morales, hicimos referencia a la clasificación de las personas; las cuales se dividen en Personas Físicas y Personas Morales, siendo estas últimas las que se encuentran constituidas por un grupo de personas que tiene fines comunes y permanentes, cuyas principales características quedan resumidas en los siguientes puntos:

- 1.- La existencia de un grupo social con finalidades unitarias permanentes y voluntad.
- 2.- La personalidad jurídica distinta de la de sus integrantes.
- 3.- La denominación o nombre.
- 4.- Ámbito geográfico y domicilio.
- 5.- Patrimonio propio.
- 6.- Régimen Jurídico propio para regular su actividad.
- 7.- Objeto: consistente en la realización de todas aquellas actividades concretas previstas en su régimen jurídico propio.
- 8.- Órganos de representación y administración.

Los entes jurídicos dentro de los cuales están considerados los organismos descentralizados, tiene una personalidad jurídica, en este sentido al ser Ferrocarriles Nacionales de México, un organismo público descentralizado, le corresponde una realidad jurídica, que consiste en ser una persona jurídica colectiva de derecho público, capaz de ejercer derechos y cumplir obligaciones.

Esa personalidad jurídica nace en el momento en que es creado por una ley o un decreto y que esa personalidad jurídica queda consagrada en su Ley Orgánica que es la que le da vida para cumplir con los objetivos para los que fue creado, estando representado a través del Consejo de Administración que señala su sistema jurídico.

Por ello, si el decreto de extinción señala en su Artículo 1º.- Se decreta la extinción del organismo descentralizado Ferrocarriles Nacionales de México, el cual conservará su personalidad jurídica exclusivamente para efectos del proceso de liquidación.

Y extinción significa: "Desaparición de los efectos de una relación jurídica o de un derecho"¹² entonces con ello muere el organismo descentralizado a que hacemos referencia.

Por lo tanto, si dicho organismo tiene derechos y obligaciones cuya preservación y cumplimiento son necesarias a efecto de concluir en tiempo y debidamente el proceso de reestructuración del Sistema Ferroviario Nacional, entonces consideramos que lo procedente era que se determinara en el decreto, no la "extinción" del organismo Público descentralizado Ferrocarriles Nacionales de México, sino que iniciaba "el Proceso de extinción" del organismo público

descentralizado denominado Ferrocarriles Nacionales de México, el cual comprendería la liquidación del organismo por un órgano diverso a Ferrocarriles Nacionales de México, es decir, por un órgano Liquidador, tal y como lo establece el artículo 7 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el cual dispone que para la extinción de un organismo descentralizado, la Secretaría de Programación y Presupuesto, o la Coordinadora de sector, según se determine en la Ley o decreto respectivo, señalará las bases para el desarrollo del proceso y designará un liquidador. Concluyéndose el proceso de extinción con la cancelación de las inscripciones en el Registro Público de los Organismos Descentralizados, una vez que se haya concluido la liquidación, tal y como lo establece el artículo 27 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Y en esa tesitura tendría sentido, conservar personalidad jurídica al organismo, pero para el único efecto de concluir el proceso de liquidación, propiciando con ello en forma cierta y ordenada, dar satisfacción a cualquier reclamo procedente a cargo del organismo y particularmente, los derivados de obligaciones laborales determinadas por las autoridades correspondientes.

Luego entonces, al decretarse la extinción de Ferrocarriles Nacionales de México y abrogar su Ley Orgánica, deja de existir jurídicamente, deja de ser un organismo público descentralizado, toda vez que, desaparecen las características que le daban la condición de Organismo Público Descentralizado, desaparece el grupo constituido por personas con fines comunes y permanentes, pierde su denominación o nombre, ya no cuenta con un ámbito geográfico y domicilio, pierde su patrimonio propio; deja de existir un régimen jurídico propio para regular su actividad, ya que queda abrogada su Ley Orgánica; queda sin objeto, es decir ya no realiza aquellas

actividades concretas previstas en un régimen jurídico propio y por último cesan en sus funciones sus órganos de representación y administración, como eran el Consejo de Administración y el Director General.

En este sentido, no consideramos que sea lógico, ni jurídico que se determine conservar su personalidad jurídica, cuando ha perdido todas las características de Organismo Descentralizado.

Además, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su capítulo correspondiente a la Extinción de los Organismos Descentralizados señala que éstos se extinguen siguiendo la formalidad que los creo y toda vez, que el Organismo Público denominado Ferrocarriles Nacionales de México fue creado mediante un decreto, es mediante un decreto como se ordena su extinción y dicha Ley no prevé que una vez extinto conserve su personalidad jurídica, razón por la cual, se puede concluir que no existe fundamento legal alguno para que un Organismo Descentralizado una vez decretada su extinción conserve personalidad jurídica, ya que ello equivaldría a aceptar que aún continua vigente el citado organismo, lo que constituye una incongruencia, en el decreto de extinción.

Por ello, no puede como organismo público descentralizado conservar su personalidad jurídica abrogándose su ley orgánica, toda vez que conservar una personalidad jurídica sin un soporte legal, es tanto como crear una ficción legal, de ahí que consideramos que ante la inexistencia de un ente público descentralizado, no puede existir una personalidad jurídica, si entendemos ésta como la susceptibilidad de ser sujeto de derechos y obligaciones.

Otra contradicción que se advierte del decreto de extinción, versa respecto de conservar personalidad jurídica al organismo público descentralizado Ferrocarriles Nacionales de México y nombrar un órgano liquidador, toda vez que con esa situación, nos encontramos ante una inseguridad jurídica, en virtud de que no se tiene la certeza de quien es el que responde de las obligaciones por cumplir, ya que el hecho de conservar la personalidad jurídica, implica que sigue existiendo como organismo público descentralizado sujeto de derechos y obligaciones, así mismo al nombrar un órgano liquidador cuya función es dar cumplimiento a las obligaciones del organismo que se extinguió, coexisten dos entes sujetos de las mismas obligaciones y por ende no tendría sentido el nombramiento de un liquidador, cuando el organismo público descentralizado conserva personalidad jurídica, es decir tiene la capacidad de ser titular de derechos y sujeto de obligaciones. Porque al conservarle personalidad jurídica, no se extingue, sino por el contrario continuaría su existencia.

En este sentido, proponemos se expida un nuevo decreto, en el que se aclare que con la extinción del organismo público descentralizado que nos ocupa, de igual manera se extingue su personalidad jurídica y quien asume la responsabilidad es el órgano liquidador, quien será representado por quien venía fungiendo como Director General del organismo que se extingue, cesando en sus funciones a partir de la fecha en que el liquidador designado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en su carácter de coordinadora de sector, tome posesión de su cargo, por que con ello se daría certeza jurídica para el cumplimiento de las obligaciones.

b).- LA RESPONSABILIDAD DE LAS OBLIGACIONES DE FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO.

El decreto de 4 de junio de 2001, establece en el artículo 2º, que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en su carácter de Dependencia Coordinadora del Sector, establecerá las bases para llevar a cabo la liquidación de Ferrocarriles Nacionales de México, mediante la debida consolidación de su patrimonio y designará al liquidador responsable de ese proceso, tal y como lo establece el artículo 7 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el cual dispone que para la extinción de un organismo descentralizado la Secretaría Coordinadora de Sector señalará las bases para el desarrollo del proceso y designará un liquidador.

Con fecha 28 de junio de 2001, la Secretaría de comunicaciones y Transportes, en su carácter de Coordinadora de sector, expidió las bases para llevar a cabo la liquidación de Ferrocarriles Nacionales de México, las cuales en su Cláusula Primera, señalan que el liquidador será designado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en su carácter de Coordinadora de Sector, quien sustituirá al Director General del Organismo en liquidación, en todas sus funciones, atribuciones y facultades legales.

En la Cláusula Tercera Fracción I señalan, que además de las funciones establecidas en el artículo 2º del decreto por el que se extingue el organismo público descentralizado Ferrocarriles Nacionales de México, tendrá las de representar al organismo en liquidación, en sus relaciones Internas y Externas, con todas las facultades que conforme a la legislación corresponden a un Mandatario General para pleitos y cobranzas, para actos de administración y

dominio, sin más limitaciones que las que resultan del régimen especial a que están sujetos los organismos descentralizados del Gobierno Federal.

En este sentido, la responsabilidad de las obligaciones de Ferrocarriles Nacionales de México recaen en el liquidador designado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, obligaciones que quedan detalladas en las citadas bases, las cuales consideramos necesarias de transcribir.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

Bases para llevar a cabo la liquidación de Ferrocarriles Nacionales de México.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

PEDRO CERISOLA Y WEBER, Secretario de Comunicaciones y Transportes, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 36 fracción XXVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 15 y 16 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 5º, 6º y 7º del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 3º fracción IV, 57º y 58º de la Ley General de Bienes Nacionales y 2º del Decreto por el que se ordena la extinción del organismo público descentralizado denominado Ferrocarriles Nacionales de México y se abroga su Ley Orgánica, previo Dictamen favorable de la Comisión intersecretarial de desincorporación CID-01-X-1, y

CONSIDERANDO.

Que por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2001 se extinguió el organismo público descentralizado denominado Ferrocarriles Nacionales de México, el

cual señala en su artículo 2º, que esta Secretaría en su carácter de Coordinadora de Sector, establecerá las Bases para llevar a cabo la liquidación de Ferrocarriles Nacionales de México, mediante la debida consolidación de su patrimonio, he tenido a bien emitir las siguientes:

BASES PARA LLEVAR A CABO LA LIQUIDACIÓN DE FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO.

Primera.- El liquidador será designado por la Secretaria de Comunicaciones y Transportes, en su carácter de Coordinadora de Sector, quien sustituirá al Director General del Organismo en liquidación, en todas sus funciones, atribuciones y facultades legales.

El Director General y el Consejo de Administración del Organismo en liquidación cesarán en sus funciones a partir de la fecha en que el liquidador tome posesión de su cargo.

Segunda.- El liquidador tomará posesión de su cargo una vez que suscriba el acta de entrega-recepción, que deberá preparar el Director General del Organismo Ferrocarriles Nacionales de México en extinción, misma que contendrá, entre otros documentos, los inventarios de los activos y pasivos del organismo, la situación que guardan los asuntos pendientes y los estados financieros dictaminados. La suscripción del acta deberá realizarse dentro de los 20 días hábiles siguientes a la fecha de designación del Liquidador.

El liquidador en un término de 30 días naturales, contado a partir de la firma del acta de entrega-recepción, hará las observaciones y aclaraciones que estime procedentes, las cuales remitirá para su conocimiento a la coordinadora de Sector y a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo

Administrativo, las que, en su caso, instruirán sobre el ejercicio de las acciones pertinentes.

Tercera.- Además de las funciones establecidas en el artículo 2º del Decreto por el que se extingue el organismo público descentralizado Ferrocarriles Nacionales de México, así como en el artículo 7º del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el Liquidador realizara las siguientes:

I.- Representar al organismo en liquidación, en sus relaciones internas y externas, con todas las facultades que conforme a la legislación corresponden a un mandatario general para pleitos y cobranzas, para actos de administración y dominio, sin más limitaciones que las que resultan del régimen especial a que están sujetos los organismos descentralizado del Gobierno Federal;

II.- Integrar el Libro Blanco del proceso de extinción y liquidación;

III.- Elaborar un programa maestro de liquidación calendarizado, en el que se identificarán acciones, objetivos y tiempo de ejecución, el cual deberá ser presentado, junto con el primer informe a que se refiere la fracción VIII siguiente, para su aprobación a las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de Comunicaciones y Transportes como coordinadora de sector;

IV.- Promover todo lo necesario para el cumplimiento del programa de liquidación.

V.- Nombrar y remover al personal que intervendrá en el proceso de liquidación.

VI.- Disponer, en términos de la normatividad aplicable, la celebración de los contratos de suministro de bienes, servicios, seguros, y de cualquier otra índole, que resulten necesarios para la oportuna y eficiente ejecución del programa de liquidación aprobado por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de Comunicaciones y Transportes;

VII.- Informar mensualmente a las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de Comunicaciones y Transportes, en su carácter de Coordinadora de Sector, y de manera semestral, por conducto de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, al Congreso de la Unión, sobre el avance y estado que guarde el proceso de liquidación;

VIII.- Formular y presentar bimestralmente a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de Comunicaciones y Transportes, los estados financieros bimestrales, balances ordinarios, así como los informes generales y especiales que les sean requeridos y que permitan conocer la situación financiera, operativa y administrativa de la liquidación;

IX.- Emitir y aplicar las políticas internas para la operación, control y conducción del proceso de liquidación;

X.- Concluir en forma definitiva las operaciones del organismo que se encuentren pendientes.

XI.- Efectuar el cobro de los créditos pendientes de liquidar a favor del organismo, sometiendo, en su caso, a la autorización de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Comunicaciones y Transportes, la

cancelación de aquellos créditos que se identifiquen como incobrables o incosteables;

XII.- Someter a la aprobación de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de Comunicaciones y Transportes, un balance de liquidación, que contendrá una propuesta para efectuar el pago de las obligaciones pendientes de cubrir que aún queden a cargo del organismo;

XIII.- Efectuar, a través de convenios de dación en pago, el pago de las obligaciones existentes a cargo del organismo, incluyendo las de remediación ecológica, para lo cual dispondrá del patrimonio, en los términos en que se haya aprobado el balance de liquidación;

XIV.- Celebrar convenios con los particulares, organizaciones sociales, autoridades federales, locales o municipales tendientes a la extinción de las obligaciones entre éstos y el organismo;

XV.- Conservar y preservar los recursos materiales y financieros del organismo hasta en tanto se proceda a su enajenación, donación o reversión;

XVI.- Otorgar, ratificar, sustituir y revocar poderes de cualquier especie;

XVII.- Informar a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en su caso, de la existencia de remanentes de la liquidación y enajenarlos en apego a los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conforme a la propuesta realizada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

XVIII.- Realizar todos los actos que sean necesarios para la ejecución del programa de liquidación aprobado;

XIX.- Dar cumplimiento a los asuntos pendientes según lo establecido en los diversos títulos de concesión del servicio público de transporte ferroviario, relacionados entre otros, con la protección del entorno, con base en las auditorías ambientales y los programas de restauración ambiental, incluyendo lo relativo a aguas nacionales y descargas residuales;

XX.- Vigilar el cumplimiento a las observaciones de los órganos de control que a la fecha de entrega-recepción hubieran quedado pendientes;

XXI.- Establecer y ejecutar los programas de aplicación de fondos para la celebración de convenios de juicios laborales;

XXII.- Proponer y tramitar a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, los requerimientos de recursos fiscales necesarios para cubrir pasivos.

XXIII.- Solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la inscripción en el Registro Público de Organismos Descentralizados de las Bases de Extinción;

XXIV.- Publicar los estados financieros finales en el Diario Oficial de la Federación por tres veces consecutivas con intervalos de 10 días cada una;

XXV.- Presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el aviso de cancelación del Registro Federal de Contribuyentes,

conjuntamente con la declaración final de la liquidación total del activo del organismo;

XXVI.- Mantener en depósito, durante 10 años después de la fecha en que se concluya la liquidación, libros y papeles del organismo público en extinción, y

XXVII.- Las demás inherentes a sus funciones y que coadyuven a lograr la extinción del organismo de una manera eficiente y oportuna.

Cuarta.- El programa maestro de liquidación que el liquidador deberá presentar, contemplará como mínimo, las actividades y objetivos a realizar respecto de cada uno de los siguientes aspectos de liquidación:

- I.- Operativo.
- II.- Financiero.
- III.- Jurídico-contencioso.
- IV.- Contable.

Quinta.- Hasta en tanto el Comité Técnico del fideicomiso "FERRONALESJUB" constituido en Nacional Financiera S. N. C., con número de registro 5012-6, determine que otra institución Pública preste los servicios materia del referido fideicomiso para la atención de los trabajadores jubilados, el organismo que se extingue continuará prestándolos con sus propios recursos humanos y materiales.

El comité Técnico del fideicomiso "FERRONALESJUB" tendrá un plazo máximo de doce meses a partir de la fecha de publicación de las presentes bases, para determinar lo que corresponda en términos de lo señalado en el párrafo anterior.

Sexta.- El Liquidador, sin perjuicio de las atribuciones que competen a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, podrá establecer los sistemas de control que considere necesarios, integrando los comités y grupos de apoyo que se requieran para alcanzar las metas y objetivos del proceso de liquidación pudiendo participar en los mismos dependencias y autoridades que sean invitadas por el liquidador.

Séptima.- El liquidador levantará Acta de terminación remitiéndola a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de Comunicaciones y Transportes, para que en la esfera de sus respectivas competencias analicen y emitan su respuesta a la conclusión del proceso de liquidación.

Octava.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, además de las funciones que le asigna la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en materia de control y evaluación, ejercerá las funciones de inspección y vigilancia que le correspondan dentro del proceso de liquidación, a través del auditor designado por la misma, así como por la revisión y aprobación de los informes que sobre la ejecución y avances del proceso rinda el Liquidador.

Novena.- Sin perjuicio de las atribuciones que competen a las Secretarías de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de Hacienda y Crédito Público el liquidador en coordinación con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, promoverá lo necesario ante la Comisión Intersecretarial de Desincorporación, para el efecto de ;

- I.- Definir las políticas, criterios, estrategias y modalidades que orientará el proceso de extinción, así como supervisar su correcta aplicación;
- II.- Establecer las reglas que habrán de regir en cada fase del proceso de extinción, así como supervisarlas, y
- III.- Emitir los lineamientos necesarios respecto del esquema financiero aplicable en la operación de desincorporación.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Las presentes bases entrarán en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Los poderes otorgados por el organismo para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, así como los generales y especiales, continuarán vigentes en sus términos, hasta en tanto el liquidador designado los revoque y otorgue otros poderes.

TERCERO.- Hasta en tanto el Liquidador designado asuma sus funciones, éstas serán ejercidas por quien venía fungiendo como Director General del Organismo que se extingue.

Las presentes bases se expiden en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veinticinco días del mes de junio de dos mil uno.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes. Pedro Cerisola Weber.- Rúbrica.

Al respecto, existe una laguna entre el lapso de la fecha en que entra en vigor el decreto de extinción (5 de junio de 2001) y la fecha en la cual se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las Bases de Liquidación (28 de junio de 2001) ya que al quedar abrogada la Ley

Orgánica de Ferrocarriles Nacionales de México, en forma inmediata cesan en sus funciones sus Órganos de Dirección, como eran el Consejo de Administración y el Director General, que eran los responsables de las Obligaciones de los Ferrocarriles Nacionales de México, luego entonces durante el periodo del 5 al 28 de junio de 2001, no existe un órgano responsable del cumplimiento de las obligaciones contraídas por éste, supuesto que no previó el Decreto de Extinción y que resulta que existan consecuencias violatorias de garantías constitucionales.

Resulta conveniente señalar el significado del vocablo Garantía, que de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española se define como: “acción o efecto de afianzar lo estipulado”. En el lenguaje usual, Garantía es todo aquello que se entrega o se promete, para asegurar el cumplimiento de una oferta, que puede ser lisa y llana o supeditada a la satisfacción de algún requisito. En el ámbito jurídico existe primero la noción de la garantía en el derecho privado, que es el pacto o accesorio mediante el cual se asigna determinada cosa al cumplimiento de alguna obligación. En derecho público la noción de garantía es totalmente diferente de las anteriores, y comprende básicamente una relación subjetiva, pero directa, entre la autoridad y la persona, no entre persona y persona. Esa relación se origina por un lado en la facultad soberana de imponerle orden y regir la autoridad social y, por el otro, en la necesidad de que las personas no sean atropelladas en sus derechos humanos por la actuación de la autoridad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula las garantías en sus artículos 2º a 28, ya que el artículo 1º, señala; “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que esta constitución otorga”; Con lo anterior podemos concluir que las garantías son realmente una creación de la

constitución, en tanto que los derechos protegidos por esas garantías son los derechos humanos o derechos del hombre, que no provienen de ley alguna, sino directamente de la calidad y de los atributos naturales del ser humano; esto es, hay que distinguir entre derechos humanos que en términos generales son facultades de actuar o disfrutar y garantías, que son los compromisos del Estado de respetar la existencia y el ejercicio de esos derechos.

En este sentido consideramos, que el decreto de extinción del Organismo Público Descentralizado denominado Ferrocarriles Nacionales de México, no es acorde con los derechos humanos del personal que laboró y labora actualmente para dicho organismo, toda vez que, al decretarse su extinción y quedar abrogada su Ley Orgánica, jurídicamente dejó de existir y por ende no existe un ente sujeto de derechos y obligaciones; lo que deja en estado de indefensión al personal activo y jubilado que pretenda hacer exigibles sus derechos ante el organismo, así como, los derechos adquiridos por particulares, tanto personas físicas como morales, lo que trae como consecuencia la violación a las garantías constitucionales, que como se señaló son los compromisos del Estado de respetar la existencia y el ejercicio de esos derechos.

En forma particular, consideramos que el decreto de extinción de los Ferrocarriles Nacionales de México, viola la Garantía de Seguridad Jurídica, si entendemos que ésta protege esencialmente la dignidad humana, en las relaciones del hombre con la autoridad, e inclusive con la existencia de un conjunto de prevenciones constitucionales que tienden a producir en los individuos la confianza de que en sus relaciones con los órganos gubernativos, estos no procederán arbitrariamente ni caprichosamente, sino de acuerdo con las reglas establecidas en la Ley como norma del ejercicio de las facultades de

los propios órganos, los cuales necesitan estar creados en una disposición legislativa y sus atribuciones necesitan a su vez estar definidas en textos legales o reglamentarios expresos.

En este orden de ideas, el Poder Ejecutivo dentro de las facultades conferidas en la Constitución expide la Ley Orgánica, para el funcionamiento y regulación de los Ferrocarriles Nacionales de México, al decretar la extinción del mencionado organismo y abrogar la citada Ley Orgánica, deja de existir jurídicamente y por ende desaparece como organismo público descentralizado, luego entonces, los derechos humanos se ven vulnerados, porque ya no existe la confianza de los individuos en sus relaciones con el citado organismo, es decir no existe la Seguridad Jurídica, en virtud de que el ente sujeto de derechos y obligaciones, dejó de existir con el decreto de 4 de junio de 2001 y la abrogación de su ley Orgánica, por lo cual existe la incertidumbre jurídica de quien es el ente encargado de dar cumplimiento a las obligaciones y derechos existentes con el organismo extinto.

Por otra parte, resulta procedente hacer notar, que las bases de liquidación son contradictorias con el Decreto de extinción, en virtud de que en este último se señala que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, designará al liquidador responsable, pero no precisa quien debe realizar las funciones propias del liquidador hasta que sea designado éste, ya que al quedar abrogada su Ley Orgánica tanto el Consejo de Administración como el Director General cesan en sus funciones; luego entonces, entre el lapso de la entrada en vigor del decreto y el nombramiento del liquidador no existe quien asuma las obligaciones de las responsabilidades de Ferrocarriles Nacionales de México.

Por ello, al determinar las bases en su Tercer Punto Transitorio que hasta en tanto el liquidador designado asuma sus funciones, éstas serán ejercidas por quien venía fungiendo como Director General del Organismo que se extingue, están sobrepasando lo establecido en el decreto ya que en él nunca se estableció tal situación.

Y si en la cláusula primera de las bases, se establece que el Director General y el Consejo de Administración del organismo en liquidación cesarán en sus funciones a partir de la fecha en que el liquidador tome posesión de su cargo, entonces van más allá de lo establecido en el decreto, toda vez que prorrogan la existencia de los órganos de administración de Ferrocarriles Nacionales de México, aún y después de que quedó abrogada su Ley Orgánica, incongruencia que resulta mayor en el sentido de que no se señala un período en el cual en forma oficial, el órgano liquidador designado entre en funciones.

De igual forma, existe una notoria contradicción entre las bases y el decreto, toda vez que en el segundo punto transitorio de éstas se señala que los poderes otorgados por el organismo para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, así como los generales y especiales, continuarán vigentes en sus términos, hasta en tanto el liquidador designado los revoque y otorgue otros poderes; en ese sentido las bases pretenden que el Director General continúe vigente en sus funciones, toda vez que los poderes los otorgó el citado directivo con apego a las facultades establecidas en la ley Orgánica del Organismo extinto, por lo que el hecho de señalar que continúan vigentes los poderes implica una contradicción en lo establecido en el mencionado decreto de extinción, ya que al decretarse la extinción y quedar abrogada su Ley Orgánica las facultades que la misma otorgaba al Director General terminan y como consecuencia no es jurídico la existencia de un poder otorgado por alguien que carece de facultades.

Por lo que consideramos, lo conveniente hubiese que en el decreto de extinción se determinara que la abrogación de su Ley Orgánica, sería hasta el momento en que el liquidador entrara en funciones, para que fuera congruente con lo señalado en la cláusula primera, segundo párrafo de las mencionadas bases y que dicho nombramiento fuera publicado igualmente en el Diario Oficial de la Federación, en virtud de que en ese sentido no existe una fecha oficial en la cual se establezca en forma concreta el inicio de funciones del Liquidador designado, para considerar que a partir de ese momento dicho órgano liquidador es responsable de las obligaciones del organismo descentralizado denominado Ferrocarriles Nacionales de México.

Por otro lado, dentro de la responsabilidad de las obligaciones de Ferrocarriles Nacionales de México, las citadas bases en su Cláusula Quinta señalan, que hasta en tanto el Comité Técnico del Fideicomiso Ferronalesjub, constituido en Nacional Financiera determine que otra institución Pública preste los servicios materia de el referido fideicomiso, para la atención de los trabajadores jubilados el organismo que se extingue continuará prestándolo con sus propios recursos humanos y materiales; lo cual resulta contradictorio con el decreto de extinción, en virtud de que al determinarse su extinción, deja de existir y por ende carece de recursos humanos y materiales, siendo que fue designado un órgano para efectos de la liquidación de Ferrocarriles Nacionales de México, quien podría ser en todo caso el encargado de continuar prestando la atención a los trabajadores jubilados.

Consideramos que constitucionalmente y de acuerdo a la jerarquía de las Leyes las bases no pueden ir más allá del decreto de extinción; toda vez de que como se desprende de las mismas las mencionadas bases señalan supuestos y otorgan facultades al liquidador que el decreto no señala y que inclusive ni siquiera hace mención, lo que evidentemente constituye que tanto el decreto de Extinción del Organismo Público denominado Ferrocarriles Nacionales de México, como las bases de Liquidación son Contradictorias entre sí y carecen de un fundamento legal que los soporte, porque van más allá de lo previsto en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.

PAGINACIÓN DISCONTINUA

CONCLUSIONES.

1.- Para lograr sus fines el Estado realiza numerosos actos jurídicos, a través de la administración pública, de la cual son parte los organismos descentralizados.

2.- La creación del organismo público descentralizado por servicios denominado Ferrocarriles Nacionales de México, surgió por la necesidad del desarrollo de los medios de comunicación y transporte, con el propósito de administrar y operar las vías generales de comunicación ferroviaria y prestar servicio público de transporte ferroviario, con la finalidad de beneficiar a la población.

3.- Los Organismos Descentralizados cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen generalmente lo constituye su Ley Orgánica.

4.- Para la Extinción de un Organismo Descentralizado deben observarse las mismas formalidades establecidas para su creación es decir, si fue creada a través de una Ley del Congreso o un Decreto del Ejecutivo Federal; debe extinguirse siguiendo las mismas formalidades que para su creación.

5.- Con la emisión del decreto de 4 de junio del 2001, se extingue el Organismo Público Descentralizado denominado Ferrocarriles Nacionales de México y se abroga su Ley Orgánica.

6.- Cuando se decreta la Abrogación de una Ley Orgánica, al ser ésta la que da vida a un organismo descentralizado, extingue su régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad, por lo tanto pierde su carácter de Organismo descentralizado.

7.- Se extinguen y liquidan los organismos que ya cumplieron con su objetivo o carecen de posibilidad económica; como aconteció con los Ferrocarriles Nacionales de México que dejaron de operar y administrar las vías generales de comunicación ferroviaria y prestar el servicio público de transporte ferroviario.

8.- Previo a la extinción y liquidación de un organismo descentralizado, se lleva a cabo un proceso de desincorporación de los bienes que forman su patrimonio.

9.- Los bienes que formaron parte del patrimonio de los Organismos Públicos Descentralizados, pueden ser concesionados a Particulares para su explotación, como ocurrió en el caso concreto de Ferrocarriles Nacionales de México.

10.- El decreto de 4 de junio de 2001, determina la extinción de Ferrocarriles Nacionales de México; cuando lo correcto era decretar que iniciaba el "proceso de extinción" de ese organismo público descentralizado.

11.- En el proceso de extinción de un organismo público descentralizado, tiene lugar la liquidación del mismo.

12.- Para efectos de llevar a cabo el proceso de liquidación la Secretaría Coordinadora del Sector, designa un órgano liquidador, el

cual se sujetara a las disposiciones que para tal efecto prevé la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, en lo relativo al desempeño de sus funciones.

13.- El Órgano liquidador encargado de llevar a cabo la liquidación de Ferrocarriles Nacionales de México, es el responsable de las obligaciones del organismo que se extingue, y como tal debe de entrar en funciones al iniciar la vigencia del decreto de extinción.

14.- Al decretarse la extinción de Ferrocarriles Nacionales de México y abrogar su Ley Orgánica, desaparece el organismo como tal y no puede conservar su personalidad jurídica, porque esta termina en el mismo acto de extinción del mencionado organismo.

15.- Al decretarse la Extinción del Organismo Público descentralizado Ferrocarriles Nacionales de México, debió determinarse en forma precisa quien asumiría la responsabilidad de las obligaciones pendientes de cumplir, toda vez que durante el periodo de vigencia del decreto y la fecha de emisión de las bases no se indica quien sería el responsable de las obligaciones del mencionado organismo, hasta en tanto se nombre al órgano liquidador.

16.- De acuerdo al decreto de extinción la responsabilidad de las obligaciones de Ferrocarriles Nacionales de México recaería en el órgano liquidador designado por la Secretaria de Comunicaciones y Transportes en su carácter de Coordinadora de Sector, obligaciones que quedan detalladas en las bases que quedaron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Junio de 2001.

17.- En las Bases para llevar a cabo la liquidación del organismo en extinción, se debe determinar un plazo para el cumplimiento de sus funciones, en virtud de que dentro de sus obligaciones se encuentra la elaboración de un programa maestro de liquidación calendarizado, porque no debe prolongar su función en forma indefinida.

18.- Existe una Laguna Jurídica, toda vez que de la fecha en que se decreto la extinción del Organismo Público denominado Ferrocarriles Nacionales de México y la fecha en que se publicaron las Bases de Liquidación no existe un ente responsable de las obligaciones contraídas por el citado organismo.

19.- Al decretarse la extinción de Ferrocarriles Nacionales de México y quedar abrogada su Ley Orgánica, cesan en sus funciones y se extinguen las facultades del órgano de Administración y del Director General, y como consecuencia de ello los poderes otorgados dejan de existir.

20.- Como organismo público descentralizado extinto Ferrocarriles Nacionales de México, no puede continuar prestando servicios y atención a los Jubilados, porque al decretarse su extinción y quedar abrogada su Ley Orgánica, técnica y jurídicamente no cuenta con recursos humanos y materiales.

21.- El decreto de Extinción es violatorio de Garantías Constitucionales, entendiéndose estas como los compromisos del Estado de respetar la existencia y el ejercicio de los derechos humanos o derechos del hombre.

22.- El decreto de extinción de los Ferrocarriles Nacionales de México, es violatorio de la Garantía de Seguridad Jurídica, en virtud de que ordena su extinción y abroga su Ley Orgánica, lo que implica incertidumbre jurídica, respecto de quien es el ente encargado de dar cumplimiento a las obligaciones y derechos adquiridos con el organismo extinto.

BIBLIOGRAFIA:

6

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo." Primer Curso. 14ª Edición actualizada. Porrúa. México, 1999.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel "Derecho Administrativo Especial", Editorial Porrúa, 1999.
3. BONNECASE, Julien. "Tratado Elemental de Derecho Civil", Editorial Harla. México 1993.
4. CASTREJON GARCIA, Gabino E. "Derecho Administrativo Mexicano I." Cárdenas Editor Y Distribuidor. México, 2000.
5. CORTIÑAS PELAEZ, León. "Introducción al Derecho Administrativo I". Editorial Porrúa, México 1992.
6. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOZA, Manuel. "Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso." Editorial Porrúa México, 2001.
7. DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. "Diccionario de Derecho". Editorial Porrúa, México, 2000.
8. FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo." 38ª Edición revisada y actualizada por Manuel Fraga. Porrúa. México, 1998.
9. GALINDO CAMACHO, Miguel. "Derecho Administrativo I." 2ª Edición. Porrúa. México, 1997.
10. GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. "Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano." Porrúa. México, 1996.
11. LARES, Teodocio. "Lecciones de Derecho Administrativo, dadas en el Ateneo Mexicano." UNBAM. México, 1979.
12. MARGAIN MANAUTOU, Emilio. "Introducción al estudio del Derecho Administrativo Mexicano." 2ª Edición. Porrúa. México, 1997.

- 13. OLIVERA, TORO, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo." Primer Curso. 7ª Edición. Porrúa. México, 1997.
- 14. PORRUA PEREZ, Francisco. "Teoría del Estado." 31ª Edición. Porrúa. México, 1999.
- 15. SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo." Primer Curso. 20ª Edición, Corregida y Aumentada por Andrés Serra Rojas Beltri. Porrúa. México, 1999.
- 16. SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo." Segundo Curso. 19ª Edición, Corregida y Aumentada por Andrés Serra Rojas Beltri. Porrúa. México, 1999.
- 17. SÁNCHEZ GOMEZ, Narciso. "Segundo Curso De Derecho Administrativo", Porrúa. México 1998.
- 18. DICCIONARIOS JURÍDICOS TEMÁTICOS, "Derecho procesal", Editorial Harla, México, 2000.
- 19. DICCIONARIOS JURÍDICOS TEMÁTICOS, "Derecho Constitucional", Editorial Harla, México, 2000.

LEGISLACIÓN.

- 1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 138ª. Edición. México 2001. Editorial Porrúa.
- 2. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Sexta Edición, México 2001, Ediciones Luciana.
- 3. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, Y SU REGLAMENTO. Sexta Edición, México 2001, Ediciones Luciana.
- 4. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, Sexta Edición, México 2001, Ediciones Luciana.
- 5. LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES. México 2002, Editorial SISTA.
- 6. LEY ORGÁNICA DE LOS FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO. Diario Oficial de la Federación, 14 de Enero de 1985.

8

7. ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE CREA LA OFICINA EJECUTIVA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Diario Oficial de la Federación. 4 y 13 de Diciembre de 2000.
- 8.- DECRETO DE EXTINCIÓN DE FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO. Diario Oficial de la Federación. 4 de Junio de 2001.
9. BASES PARA LLEVAR A CABO LA LIQUIDACIÓN DE FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO. Diario Oficial de la Federación.- 28 de Junio 2001.
10. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, DEL DECRETO DE EXTINCIÓN, CAMARA DE SENADORES, 2001.